Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa
Università Magna Graecia di Catanzaro
21 e 22 giugno 2024
"I referendum nell'esperienza costituzionale repubblicana"

LE TENDENZE DEL REFERENDUM ABROGATIVO ATTRAVERSO LA LENTE DEGLI ASPETTI PROCEDURALI

Silvia Filippi, Università degli studi di Perugia

VERSIONE PROVVISORIA (non citare)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'iniziativa referendaria. Sviluppi alla luce del contesto politico-istituzionale e dell'evoluzione tecnologica. – 3.1. L'«invenzione» dell'Ufficio centrale per il referendum e i controlli sull'illegittimità e sull'irregolarità delle richieste referendarie. – 4. Potere di concentrazione e rischi di interferenza con il controllo esercitato dalla Corte costituzionale. – 5. Del "dare un nome" alle richieste referendarie e delle problematiche che tale potere sottende. – 6.1. La cangiante fisionomia del giudizio sull'abrogazione sufficiente nell'"età dell'oro" del referendum. – 6.2. Alcune recenti vicende del giudizio sull'abrogazione sufficiente. Questioni ancora aperte. – 7. Gli aspetti procedurali del referendum tra autonomia e sistema. Conclusioni e ipotesi di riforma.

1. Premessa

Cinquant'anni fa, esattamente il 12 e il 13 maggio 1974, ha avuto luogo il primo referendum abrogativo, avente ad oggetto la legge sul divorzio, tenutosi dopo circa quattro anni dall'entrata in vigore della legge di attuazione del referendum, la legge 25 maggio 1970, n. 352[1]. Tale occasione fornisce lo spunto per un'indagine che si prefigge di osservare, attraverso la lente degli aspetti procedurali, le tendenze del referendum abrogativo, istituto che, dopo una lunga attesa, determinata da una più o meno velata convenzione antireferendaria, è stato attuato, non senza difficoltà, attraversando «un'epica breve», per poi scivolare in un «lungo melodramma»[2]. La prima stagione è quella dell'attuazione e delle prime consultazioni, le cui propaggini, sebbene già dagli

[1] Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 493 ss., avvia le proprie riflessioni sulla scorta dell'imminenza di tale ricorrenza.

[2] G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, 51.

anni Ottanta fossero emersi abusi e tensioni, giungono fino agli anni Novanta[3]. La stagione della crisi e del declino dell'istituto si caratterizza per un utilizzo smodato o distorto del referendum, che ha rischiato di deformarne i tratti, nonostante i tentativi di "razionalizzazione" della giurisprudenza costituzionale. Non è casuale che, parallelamente all'emersione di serie criticità dell'istituto si sia verificato anche un drastico calo della partecipazione: è dal 1997, con la sola eccezione della consultazione del 2011, che non è stato più raggiunto il quorum necessario[4]. Il referendum, nell'arco dell'esperienza costituzionale repubblicana ha assunto forme mutevoli, essendo stato strumento di avanzamento dei diritti civili, strumento dei partiti al Governo per ricalibrare gli equilibri interni alla maggioranza, strumento di stimolo e strumento di contestazione. Diversi studi, nel corso degli anni, hanno analizzato la conformazione dell'istituto e la sua collocazione nel nostro ordinamento[5], alcuni privilegiando l'esame delle mutevoli tendenze dell'istituto rispetto agli sviluppi dell'esperienza costituzionale e della forma di governo[6], altri adottando la prospettiva della giurisprudenza costituzionale di ammissibilità[7].

Il presente lavoro si focalizza invece sugli aspetti procedurali, seguendo il percorso che si snoda dall'iniziativa e giunge ai controlli dell'Ufficio centrale[8], soffermandosi sulle articolazioni principali dell'iter referendario, con l'obiettivo di comprendere se, e fino a che punto, i diversi elementi che concorrono a definire il

[3] Per uno sguardo d'insieme sulle problematiche concernenti l'istituto referendario (non limitandosi al giudizio di ammissibilità) e sulla necessità di riforme cfr. AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 5 e 6 luglio 1996*, Milano 1998. Nel corso del seminario organizzato dalla Corte costituzionale nel luglio del 1996 emergono gran parte delle criticità del procedimento referendario con cui ci confronta ancora oggi. Cfr. G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo*, cit. 58-59.

[4] G. LOMBARDO, *I numeri del referendum nella storia repubblicana. L'evoluzione dell'astensionismo nelle consultazioni referendarie,* in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (cur.), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia,* Soveria Mannelli, 2024, 53 ss. Nell'esperienza repubblicana si sono tenuti 72 referendum abrogativi nell'ambito di diciotto tornate elettorali. Al primo referendum abrogativo, tenutosi nel 1974, l'affluenza aveva superato l'87 per cento.

[5] Cfr. almeno M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della costituzione*, Roma-Bologna 2005; G. M. SALERNO, *Il referendum*, Padova 1992; A. MANGIA, *Referendum*, Padova 1999; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova 1974.

[6] Fra gli studi monografici, cfr. almeno A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Bologna 2022; A. CHIMENTI, *Storia del referendum in Italia. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1993; A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003. Fra gli studi, v. almeno il fondamentale C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1981, 51 ss., spec. 70 ss., e il recente A. D'ANDREA, *L'impatto dell'abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana. Un'analisi retrospettiva*, in *Quad. cost.*, 3/2022, 459 ss.

[7] Fra gli studi monografici, cfr. almeno A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del* referendum *abrogativo*, Torino 2010; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Milano 1994; P. CARNEVALE, *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova 1992; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1974. Fra i lavori più recenti: C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 114 ss.

[8] Di centrale importanza R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano 2000.

procedimento abbiano influito sulla fisionomia dell'istituto e se proprio da una riflessione sul procedimento si possa partire per rivitalizzare un istituto che, al pari della democrazia rappresentativa, versa in una profonda crisi. La lacunosità, le frequenti imprecisioni testuali, la previsione di numerose "barriere", la scarsa coordinazione tra diverse disposizioni caratterizzano una disciplina che ci si è chiesti se[9], invece di definire le modalità di attuazione del referendum, non costituisca invece un «ostacolo» al suo svolgimento.

Si intende pertanto studiare le tendenze, qualora ve ne siano, che caratterizzano il referendum abrogativo attraverso un'osservazione "ravvicinata" del procedimento, rintracciando le rotture e le costanti verificatesi nella prassi. Sebbene per ragioni espositive si sia scelto di analizzare distintamente i principali passaggi del procedimento, partendo dallo studio del loro assetto normativo, delle loro evoluzioni, della prassi applicativa, delle possibili interferenze rispetto ad altre fasi o all'azione di altri organi, si intende dimostrare che le singole fasi procedimentali non possono essere considerate separatamente l'una dall'altra. Infatti, la pur minima modifica si riflette su tutto il procedimento, e, anche oltre, giungendo in alcuni casi a influenzare anche la fase del voto.

Le condizioni in cui i Costituenti e il legislatore degli anni Settanta si trovavano ad operare sono oramai mutate profondamente, ma la disciplina costituzionale e normativa del referendum allora adottate recano tutt'ora alcune indelebili tracce di certe dinamiche, che le prassi, gli interventi del legislatore e del giudice costituzionale non hanno, in fondo, intaccato. Si tenterà quindi di far emergere come l'articolarsi degli snodi procedimentali non solo influisca sui passaggi successivi, ma sulla conformazione complessiva dell'istituto referendario, conseguendone che, prima ancora di immaginare qualsiasi grande riforma costituzionale, sia più che auspicabile un ampio dibattito sul ruolo dello strumento referendario nell'ordinamento costituzionale, avviando la riflessione proprio a partire dalle "regole del gioco", poiché è impossibile immaginare di vivificare il referendum senza, in primo luogo, rendere più coerente, agile e funzionale la legislazione di attuazione.

2. L'iniziativa referendaria. Sviluppi alla luce del contesto politico-istituzionale e dell'evoluzione tecnologica

Con la fase dell'iniziativa prende avvio quella corsa a ostacoli che è il procedimento referendario. La legge 352 del 1970, che disciplina in primo luogo l'iniziativa e la richiesta popolare e poi quella regionale, regola solo parzialmente in modo diretto quanto accade in questo momento, rinviando per il resto a quanto previsto per il referendum costituzionale[10]. In breve, in caso si iniziativa popolare, le richieste

[9] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 498.

[10] Cfr. l'art. 40, che, in merito al referendum abrogativo previsto dal Titolo II dispone che si osservano, «in quanto applicabili», anche le disposizioni contenute nel Titolo I. L'iniziativa regionale, regolata dagli artt. 29 e 30 va integrata con quella prevista dagli artt. 10 e 11 concernenti l'iniziativa regionale di referendum costituzionale.

contenenti il quesito e le disposizioni sulla cui abrogazione si dovrebbe esprimere il corpo elettorale vanno presentate alla cancelleria della Corte di cassazione dai promotori[11] – almeno dieci cittadini iscritti nelle liste elettorali di un comune italiano o all'anagrafe dei residenti all'estero[12] – e ne viene dato annuncio sulla Gazzetta Ufficiale. Momento, questo, che segna l'avvio della raccolta delle firme, che vanno poi depositate alla cancelleria della Cassazione, entro tre mesi dall'apposizione del timbro sui fogli, e comunque non oltre il 30 settembre, corredate dai certificati elettorali, da almeno tre promotori, che dichiarano al cancelliere il numero delle sottoscrizioni. L'iniziativa regionale è invece avviata dalla deliberazione a maggioranza assoluta di un primo Consiglio regionale, il contenuto riporta il quesito e la legge o l'atto avente forza di legge di cui si propone l'abrogazione. Tale deliberazione viene comunicata, tramite la segreteria del medesimo Consiglio, agli altri Consigli regionali. Se almeno cinque di essi adottino la stessa deliberazione, i rispettivi delegati sottoscrivono l'atto di richiesta e lo presentano, entro tre mesi dalla pubblicazione, alla cancelleria della Cassazione, congiuntamente alle copie autentiche delle deliberazioni di richiesta di referendum e di nomina dei delegati. La volontà collettiva di promuovere il referendum si concretizza quindi con il deposito della richiesta, momento che pertanto segna l'irrevocabilità delle deliberazioni da parte dei Consigli[13].

Dopo aver brevemente richiamato l'articolazione delle due "strade" percorribili per avviare l'iter referendario, va rilevato che la normativa che disciplina tale fase, oltre ad essere solo in parte esplicitata, si caratterizza per «un certo disordine lessicale»[14]: seppur in modo poco preciso, e nonostante sia ormai piuttosto comune indicare, nel complesso, con il termine "iniziativa" l'attività di promozione del referendum, il legislatore sembra distinguere tra "iniziativa" e "richiesta". In particolare, dell'iniziativa è dato annuncio in Gazzetta Ufficiale e serve a promuovere la richiesta. Quindi, l'iniziativa consisterebbe nella mera presentazione dei promotori presso la cancelleria della Cassazione per il deposito del quesito, mentre la richiesta si perfezionerebbe con il deposito dei fogli contenenti le firme e dei certificati elettorali: da questo momento si attiva la prima fase dei controlli. In caso di iniziativa regionale non ci sono in senso proprio dei promotori, ma solo i presentatori della richiesta, che sarebbero i delegati dei vari Consigli regionali e, in particolare, dal momento che la legge fa riferimento al primo Consiglio regionale che assume l'iniziativa, si potrebbe ritenere che tale Consiglio svolga una funzione corrispondente a quella dei promotori[15]. Poiché sia la richiesta popolare che quella regionale necessitano del consenso di più soggetti, elettori o Consigli regionali che siano, la fase di iniziativa che precede la richiesta vera e propria

[11] Art. 7.

[12] Modifica introdotta dalla legge 459 del 2001.

[13] Così M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 252. Contra G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 133, per cui invece per configurare la richiesta sarebbe sufficiente «l'incontro delle volontà».

[14] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 212-213. Cfr. art. 8 comma 1; art. 9 comma 1; art. 4 commi 1 e 2; art. 7 commi 1 e 2.

[15] Cfr. art 29 e art. 10, comma 1. Sull'equivalenza tra le figure istituzionali dei presentatori e dei delegati: M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 217; G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 73.

può considerarsi un subprocedimento[16], necessario affinché si verifichino le condizioni necessarie al perfezionarsi della richiesta stessa.

Guardando alla fase dell'iniziativa, intesa in senso complessivo, si può osservare che quella regionale si contraddistingue per una «maggiore semplicità e speditezza»[17] rispetto a quella popolare, nonostante le innovazioni di recente introdotte in merito all'ampliamento dei soggetti autenticatori e alla digitalizzazione delle firme, di cui si dirà a breve.

Le Regioni hanno esercitato il proprio potere d'iniziativa per la prima volta negli anni Novanta[18], e, in particolare, nel 1992 e nel 1997. La prima iniziativa è stata avviata dopo più di vent'anni dall'approvazione della legge di attuazione del referendum, in una fase – non casualmente – di crisi del sistema dei partiti e ha visto la presentazione di richieste volte all'abolizione di alcuni Ministeri, a un maggiore decentramento e al trasferimento di competenze alle Regioni[19]. Nel 1997 sono stati invece promossi dodici referendum regionali, anch'essi collocabili in un peculiare contesto politico-istituzionale, dal momento che era stato avviato, con l'istituzione della Commissione D'Alema[20], il dibattito sulla riforma del regionalismo. Le Regioni, più forti anche politicamente, grazie alla legge elettorale del 1995, avevano anche questa volta avanzato richieste di carattere istituzionale, dirette ad ottenere, mediante l'abolizione di Ministeri o l'abrogazione di discipline che regolavano i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, una maggiore autonomia[21]. Tra i diversi quesiti, se ne segnala, in particolare, uno concernente una normativa[22] che non si applicava alle Regioni, facendo così emergere la questione delle eventuali limitazioni attinenti alla materia delle iniziative referendarie regionali. La Corte costituzionale[23] non ha tuttavia individuato alcuna limitazione, sembrando così orientarsi nella direzione per cui l'iniziativa referendaria spetterebbe alle Regioni quali enti esponenziali delle rispettive comunità[24], o forse meglio accogliendo la visione, che porta allo stesso esito, per cui l'iniziativa dei Consigli regionali va posta «esattamente sullo stesso piano» di quella popolare[25]. Per assistere ad ulteriori iniziative da parte delle Regioni si è dovuto attendere il 2013 e il

---

[16] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 217; G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 55.

[17] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 501.

[18] Cfr. almeno M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 252; A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 502-3; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 144-145; 202-203.

[19] Cfr. Corte cost., sent. nn. 26, 29, 34, 36 del 1993.

[20] Sulla Commissione Bicamerale, v. almeno AA. VV., *La riforma costituzionale*, Padova 1999.

[21] Cfr. Corte cost., sent. nn. 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 del 1997.

[22] Normativa relativa ai concorsi unici nazionali per il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

[23] Corte cost., sent. n. 14 del 1997.

[24] In questo senso cfr. almeno A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 503, riprendendo G. MOR, *Intervento*, in AA.VV., *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2-3/1997, 274. A sostegno invece della sussistenza di limiti: T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 1997, 134 ss., mentre sono espressi dei dubbi da G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 126 ss.

[25] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 253. Come nota l'A., dalla legge 352 del 1970 si evincono pochissime differenze tra l'iniziativa popolare e quella regionale e quelle che vi sono, quale il diverso termine per il deposito delle richieste, sono da ritenersi di dubbia legittimità costituzionale. In questa direzione, cfr. S. PANUNZIO, *Chi è il "custode" del risultato abrogativo del referendum?*, in *Giur.cost*., 1997, 1999 e già G. BALLADORE PALLIERI, *La volontà popolare nei conflitti tra Stato e Regione*, in *Jus*, 1951, 80.

2014, con dei quesiti in materia di geografia giudiziaria[26]. La Corte costituzionale si è pronunciata per l'inammissibilità in tutti i casi[27], ma non ha fatto rilievi in merito all'estraneità dell'oggetto del quesito alle competenze regionali. Anche negli anni più recenti, le Regioni hanno continuato a presentare quesiti attinenti ad ambiti al di fuori delle proprie competenze: nel 2015 è stata la volta dei referendum contro le trivellazioni in mare; nel 2019 era stata la volta del referendum "elettorale", attraverso cui era stata chiesta l'abrogazione parziale del "Rosatellum" e nel 2021 sono, da ultimo, state avanzate diverse richieste in materia di giustizia[28].

Ai nostri fini, quel che maggiormente interessa sottolineare è il visibile aumento delle richieste referendarie regionali, aventi oggetto questioni che, oltre ad esorbitare dalle proprie competenze, attengono ad ambiti, quali la legge elettorale o la giustizia, che più di altri necessitano di un confronto parlamentare, o che avrebbero almeno trovato una maggiore corrispondenza in un'iniziativa popolare[29], in particolare a ragione dell'innegabile politicità del soggetto-Regione. Il potenziamento dell'iniziativa regionale pare in un certo qual modo legato all'intento di "aggirare" l'ostacolo rappresentato dalla raccolta delle firme nell'ambito dell'iniziativa popolare. Un'operazione di questo tipo si presta a dare corso ad una serie di distorsioni tutt'altro che teoriche.

A questo proposito, si può ad esempio evocare quanto accaduto nell'ultima tornata referendaria rispetto all'iniziativa in materia di giustizia, che aveva visto la Lega impegnarsi insieme al Partito radicale. Nel giugno del 2021 erano infatti stati depositati i quesiti presso la cancelleria della Corte di cassazione, così avviando la fase della raccolta delle firme. Tuttavia, i promotori non hanno depositato i fogli con le firme e i certificati elettorali, che pure erano state raccolte, senza contare che nel frattempo era stata anche prevista la possibilità di raccogliere le firme digitali. Il leader della Lega, a metà luglio, aveva deciso di ricorrere alle deliberazioni di nove Consigli regionali[30]: in particolare, si trattava di Regioni tutte guidate dal centro-destra. I quesiti sono comunque stati depositati, ma ciò ha comportato che i promotori non fossero più i partiti[31], anche se il leader della Lega ha esercitato un'innegabile influenza. Appare

[26] Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 503; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 389 ss.

[27] Corte cost., sent. n. 12 del 2014 e n. 5 del 2015.

[28] Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 503; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 408 ss., 484 ss., 499 ss. Dei sei quesiti "sulle trivelle", l'ultimo è stato dichiarato ammissibile (Corte cost., sent. n. 17 del 2016), mentre degli altri viene dichiarata l'estinzione (Corte cost., sent. n. 16 del 2016); il referendum sulla legge elettorale è stato dichiarato inammissibile (Corte cost., sent. n. 10 del 2020); le richieste in materia di giustizia, ad eccezione di quella concernente la responsabilità dei magistrati (Corte cost., sent. n. 49 del 2022) sono state dichiarate ammissibili (Corte cost., sentt. nn. 56, 57, 58, 59 e 60 del 2022). Su specifiche questioni emerse rispetto ad alcuni dei quesiti citati, si ritornerà nei paragrafi successivi, quando ci si focalizzerà sui poteri dell'Ufficio centrale.

[29] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 503-504.

[30] Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 509-510; G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo*, cit., 77; F. BIONDI, *Procedimenti referendari pendenti ed esercizio dell'attività legislativa parlamentare: l'"uso" della iniziativa regionale*, in *Federalismi.it*, 11 maggio 2022, 1 ss.

[31] G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo*, cit., nt 79, 77. La Lega aveva dichiarato di aver raccolto circa settecentomila firme per ogni quesito. Il mancato deposito delle firme ha così escluso i radicali dai comitati promotori dei referendum e la Lega si è così intesta l'esclusiva politica

quindi chiaro il senso di questa operazione: il leader di un partito della maggioranza di governo ha fatto leva su Consigli regionali dello stesso orientamento per avanzare una proposta referendaria in linea con il programma politico del partito. Fa riflettere che in occasione dell'esercizio della seconda iniziativa referendaria regionale, quella del 1997, volta ad ottenere una maggiore autonomia e decentramento, si fosse sottolineato[32] che l'iniziativa regionale potesse rappresentare uno strumento di opposizione politica al Governo, in quanto avanzata da Regioni guidate (ad eccezione di un solo caso) da una maggioranza diversa. Qualora invece si consolidasse una prassi che ricalcasse quanto avvenuto per il referendum sulla giustizia, anche a ragione della sempre maggiore tendenza ad impostare le lezioni regionali e locali in chiave "nazionale", cui consegue una sempre maggiore uniformazione delle maggioranze sussistenti a livello statale e sub-statale, potrebbe rovesciarsi la visione dell'iniziativa referendaria regionale nei termini di strumento attivato "dal basso", al pari di quello popolare, volto ad evitare gli esiti plebiscitari che si produrrebbero, appunto, qualora l'iniziativa fosse rimessa all'esecutivo, o alla maggioranza parlamentare. Al di là di queste modalità di esercizio dell'iniziativa regionale, altamente distorsive della logica referendaria, che si auspica non si consolidino, pare tuttavia evidente che nell'ultimo decennio il ricorso alle delibere dei Consigli regionali sia sembrata una strada più facilmente percorribile rispetto al complesso, incerto, momento della raccolta delle firme per il referendum popolare, che, d'altra parte, presenta una serie di difficoltà oggettive.

È stato inoltre osservato che sarebbe da intendersi come «autenticamente dal basso», nel senso di proveniente dalla società civile o dalla società politica non necessariamente organizzata in forme istituzionali, il solo referendum popolare[33]. L'articolato procedimento referendario e la conseguente necessità di profondere un grande impegno lungo tutto l'iter, ma soprattutto in questa prima fase, in cui è fondamentale raccogliere un così ampio numero di firme e provvedere a reperire i soggetti autenticatori, ha fatto sì che, nella pratica, le iniziative siano state per la gran parte sostenute da attori piuttosto strutturati, quali gli stessi partiti, i sindacati o quei comitati costituiti da esponenti importanti della sfera politica o istituzionale. Tuttavia, ciò non è di per sé garanzia di successo, dal momento che, nell'esperienza repubblicana, si sono registrati diversi casi in cui iniziative promosse da questi soggetti non abbiano comunque raggiunto la soglia delle cinquecentomila firme, introdotta quale garanzia minima di rilevanza della richiesta. Questa si può infatti ritenere la prima delle "barriere d'ingresso" che l'iniziativa popolare deve superare, e, anche in tempi in cui la partecipazione dei cittadini alla vita politica era senza dubbio maggiore di quella attuale, quella della raccolta delle firme è stata da sempre ritenuta una fase difficile, sia dal lato

dell'iniziativa referendaria, facendo peraltro designare consiglieri leghisti quali delegati. L'A. rammenta che, già nel 2016 (referendum sulle trivellazioni), un'iniziativa referendaria popolare era stata poi soppiantata da una regionale, ma in quel caso la forza politica che aveva promosso la sottoscrizione dichiarò che non era stato raccolto un numero sufficiente di firme.

[32] L. TORCHIA, *Intervento*, in *Le Regioni*, 2-3/1997, 252 ss.

[33] Così M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 219. L'A. nota che infatti parte della dottrina (Hamon) avrebbe invece qualificato come «di mezzo» l'iniziativa regionale.

della comunicazione, ma soprattutto, e per quello che più ci interessa, per quanto previsto nella stessa legge di attuazione.

Quanto alla questione dei soggetti autenticatori, negli anni si sono succeduti una serie di interventi che hanno ampliato la platea dei soggetti abilitati[34], e tra questi si segnala soprattutto l'ultimo[35], che ha riconosciuto la possibilità di svolgere tali operazioni anche agli avvocati che abbiano comunicato la loro disponibilità all'ordine di appartenenza, ai consiglieri regionali e i ai membri del Parlamento. L'innovazione maggiore intervenuta in tempi recenti relativamente alla fase dell'iniziativa consiste però nell'introduzione delle sottoscrizioni digitali. Il contesto è quello della tornata referendaria inaugurata dalle iniziative presentate nel 2021. La pandemia costituiva oggettivamente un ulteriore elemento di complicazione rispetto alla già complicata operazione della raccolta delle firme, ragione per cui il Governo aveva stabilito, per i quesiti annunciati entro il 15 maggio, termine poi esteso al 15 giugno, una proroga della scadenza prevista dalla legge di attuazione per la consegna e il deposito, con conseguente slittamento dei controlli operati dall'Ufficio centrale e dalla Corte costituzionale. Per evitare che si creassero delle discriminazioni fra i diversi referendum, infine il Governo ha approvato un decreto-legge che ha esteso la proroga anche ai decreti presentati dopo il 15 giugno[36]. Ebbene, in una seduta notturna delle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Ambiente della Camera, il 19 luglio 2021 è stato approvato un emendamento al decreto-legge 77 del 2021[37], che ha previsto la possibilità di sottoscrivere le proposte di referendum e le iniziative legislative «anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata»[38].

---

[34] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 500. Il testo originario dell'art. 8, comma 3 della legge di attuazione indicava quali soggetti autenticatori i notai, o giudici di pace, i cancellieri di pretura o tribunale, i giudici conciliatori e i segretari comunali. La legge 53 del 1990 e la legge 120 del 1999 hanno aggiunto i cancellieri delle Corti d'appello, i consiglieri provinciali al Presidente della Provincia e i consiglieri comunali che abbiano comunicato la propria disponibilità al Sindaco.

[35] Art. 16-*bis* del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120 recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale».

[36] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 508-509. Cfr. art. 11, comma 1-bis, decreto-legge 52 del 22 aprile 2021, convertito con legge 17 giugno 2021, n. 87, poi modificato dall'art. 39 bis, comma 1 introdotto dalla legge 108 del 29 luglio 2021, in sede di conversione del decreto-legge 77 del 31 maggio 2021. V. infine art 3, comma 1, decreto-legge 30 settembre 2021, n. 132, convertito in legge 23 novembre 2021, n. 178.

[37] Decreto-legge n. 77 del 2021: "governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure". Si tratta dell'emendamento 38.027 Magi e altri, di modifica dei commi 341 ss. dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020 n. 178, secondo cui «per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, co. 2, Cost.» la firma dei sottoscrittori può essere apposta «anche mediante la modalità prevista dall'articolo 65, co. 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82». In via transitoria, si è previsto che «fino alla data di operatività della piattaforma, le firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 Cost. nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, co. 2, Cost. possono essere raccolte anche mediante documento informatico, sottoscritto con firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi».

[38] Fra i diversi commenti, v. almeno: A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 505 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 521 ss.; P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla*

L'approvazione è avvenuta in commissione a larga maggioranza, così anticipando l'attuazione della disposizione della legge di bilancio per il 2021che prevedeva, a partire dal 2022, la creazione di una piattaforma pubblica, anche se con l'obiettivo più circoscritto di «contribuire a rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena inclusione sociale delle persone con disabilità e di garantire loro il diritto alla partecipazione democratica»[39]. L'opportunità di raccogliere le firme elettroniche prescindeva però dalla creazione della futura piattaforma pubblica e dalle condizioni del sottoscrittore e, soprattutto, è stata ampliata alle iniziative già avviate, così fornendo un ulteriore strumento per raggiungere la soglia di firme necessarie, soprattutto per i comitati costituitisi per ultimi. Si sono avvalsi di questa possibilità, ricorrendo a piattaforme di validazione private già esistenti (che quindi prevedono un corrispettivo per i servizi), solo il Comitato per l'abolizione della caccia, comunque raggiungere la soglia, il Comitato eutanasia legale e il Comitato cannabis legale. Va notato che la maggior parte delle firme a sostegno del referendum sull'eutanasia è stata raccolta secondo i canali tradizionali, mentre un numero cospicuo di firme è stato raccolto ai fini del referendum sulla cannabis, cui si è poi affiancato il canale tradizionale[40]. Dal punto di vista procedimentale, va altresì rilevato che, affinché si avesse la completa validazione delle sottoscrizioni elettroniche, era necessario che fosse inviata la copia dei certificati elettorali dai Comuni nelle cui liste elettorali erano iscritti i firmatari, ma la lentezza di alcuni ha richiesto un'ulteriore estensione dei termini per il deposito delle sottoscrizioni, dimostrando che il meccanismo non era di per sé «autosufficiente»[41]. Per quanto riguarda l'entrata in funzione della piattaforma pubblica e gratuita, si sono verificati dei ritardi, dal momento che la legge 108 del 2021 ne prevedeva l'avvio nel 2022. Il primo schema di d.P.C.M. aveva ricevuto parere negativo dal Garante per la tutela dei dati personali[42], che aveva segnalato la necessità di significative modifiche. La disciplina della piattaforma per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum

---

sottoscrizione per via telematica, in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.; N. LUPO, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Luiss Policy Brief*, 31/2021, 1 ss.; R. BORRELLO, *Firma digitale e slow democracy*, in *Nomos*, 3/2021, 1 ss.; N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*,15 settembre.2021; F. PACINI, *Verso un mutamento costituzionale tecnicamente indotto? Note sulla digitalizzazione delle firme per il referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2021, 942 ss.; G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022, 105 SS.; G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa alla prova del digital switchover*, in *DPCE online*, 2/2021, 1529 ss.; F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2021, 344 ss.; G. SANDRUCCI, *La digitalizzazione delle firme referendarie: il caso esemplare del referendum cannabis legale*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 581 SS.; N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e … per la presentazione delle candidature alle elezioni?,* in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 1/2023, 1 ss.

[39] Art. 1, comma 341.

[40] Per quanto attiene al referendum sull'eutanasia, sono state raccolte circa 1.222.000 sottoscrizioni complessive, di cui 388.000 digitali. Per quanto attiene al referendum sulla cannabis, delle circa 630.000 firme raccolte, 606.880 erano digitali.

[41] Art. 3 del decreto-legge 132 del 2021. Cfr. F. PACINI, *Verso un mutamento*, cit., 943.

[42]Il provvedimento n. 106 del 24 marzo 2022 del Garante definiva il d.P.C.M. carente di «una adeguata valutazione degli specifici rischi per i diritti e le libertà costituzionali degli interessati che i trattamenti di dati personali, effettuati mediante la piattaforma in questione, possono presentare». Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo*, cit., 506.

previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione è contenuta nel d.P.C.M. del 9 settembre 2022, ma per quanto riguarda la sua operatività si segnala il decreto-legge 144 del 2023[43], recante disposizioni urgenti per gli Uffici presso la Corte di cassazione in materia di referendum e disposizioni in materia di piattaforma digitale per la raccolta delle sottoscrizioni. Oltre a disporre il temporaneo avvalimento di personale aggiuntivo da parte dell'Ufficio centrale[44], in modo da agevolare le operazioni di verifica delle sottoscrizioni relative alle richieste presentate dopo il 31 ottobre 2021[45], l'art. 2 comma 1 prevede che, da gennaio 2024, il Ministero della giustizia sia titolare della piattaforma e che l'operatività della piattaforma sarà attestata con d.P.C.M. adottato su proposta dello stesso Ministro della giustizia.

Si può ritenere che l'ampliamento della platea dei soggetti autenticatori e, soprattutto, l'apertura alle sottoscrizioni digitali, abbiano in parte risposto ai rilievi formulati nella decisione Staderini e De Lucia contro Italia del 29 novembre 2019 dal Comitato diritti umani, operante nell'ambito dell'ONU[46]. In breve, i ricorrenti ritenevano che diverse previsioni del nostro procedimento referendario fossero arbitrarie e irragionevoli e lamentavano alcune omissioni da parte delle autorità pubbliche nel rendere effettivo il diritto[47]. Il Comitato ha riconosciuto l'irragionevolezza delle restrizioni alla partecipazione diretta dei cittadini alla «gestione degli affari pubblici», come recita il Patto internazionale dei diritti civili e politici, mediante il referendum. In particolare, l'irragionevolezza delle restrizioni sussisterebbe in riferimento alla necessità di autenticatori qualificati, senza che siano previsti mezzi per assicurarne la presenza e all'assenza di mezzi di tutela delle pretese dei promotori di fronte al persistere di ostacoli alla raccolta delle sottoscrizioni. Per il Comitato diritti umani, lo Stato dovrebbe prevedere percorsi per i promotori per far autenticare le firme, per raccogliere

[43] Decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 144 del 2023, convertito in legge 13 dicembre 2023, n. 189.

[44] Quanto alla composizione e alle funzioni dell'Ufficio centrale, v. infra.

[45] L'art. 1 del decreto-legge 144 del 2023 ripresenta, pur con alcune correzioni, quanto già previsto dall'art. 5 del decreto-legge 139 del 2021. L'intervento, così come quello del 2021, è volto ad adottare, come riportato nella relazione illustrativa del d.d.l. di conversione in esame, quelle «misure necessarie ad assicurare la gestione delle numerose iniziative referendarie che stanno venendo ad esaurimento (con riferimento all'espletamento delle operazioni dì verifica e conteggio delle sottoscrizioni e di ammissibilità dei quesiti referendari)». Ciò in quanto, con la possibilità di presentare sottoscrizioni digitali «si è semplificata l'attività di raccolta delle firme, ma con scarse garanzie in termini di autenticità e, soprattutto, senza semplificare le attività di verifica». Dei problemi organizzativi sorti a questo proposito si dà conto nella relazione della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2021.

[46] CCPR/C/127/D/2656/2015. Il Comitato diritti umani ha condannato l'Italia per violazione dell'art.25, lettera a), autonomamente considerato e in combinato disposto con l'art. 2, comma 3, del Patto sui diritti civili e politici, adottato nel 1966 dall'Assemblea generale dell'ONU. L'art. 25, in particolare, prevede per ogni cittadino «il diritto, e deve avere la possibilità, senza alcuna delle discriminazioni menzionate all'art. 2 e senza restrizioni irragionevoli: a) di partecipare alla direzione degli affari pubblici, personalmente o attraverso rappresentanti liberamente scelti». Su questi passaggi, v. spec. N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione*, cit., 5 ss.

[47] Per i ricorrenti, l'arbitrarietà e l'irragionevolezza atteneva all'obbligo di raccogliere un elevato numero di sottoscrizioni nel periodo di tempo previsto dalla legge, ai requisiti previsti per la certificazione di moduli e al requisito del quorum. Lo Stato avrebbe poi omesso di informare gli elettori su dove e quando firmare a sostegno dell'iniziativa e di adottare le misure necessarie a rendere effettivo il diritto di partecipare alla conduzione degli affari pubblici mediante referendum. I ricorrenti lamentavano inoltre di essere stati discriminati sulla base della loro appartenenza politica e del loro status economico, oltre che di avere subito una mancata risposta ai loro reclami da parte delle autorità. Cfr. N. FIANO, *Il legislatore alla prova della* digitalizzazione, cit., 6.

le sottoscrizioni in spazi in cui i cittadini possano essere raggiunti facilmente e per garantire che essi siano sufficientemente informati su questi processi e sulla possibilità di prendervi parte.

Al di là di qualche dubbio rispetto alla configurazione del referendum abrogativo nei termini di «gestione degli affari pubblici», secondo la terminologia del Patto internazionale dei diritti civili e politici, grazie alla legge 108 del 2021 il Parlamento sembrerebbe essere andato anche oltre le indicazioni del Comitato diritti umani, poiché la previsione di una piattaforma pubblica per la raccolta firme rende le iniziative referendarie accessibili a tutto il corpo elettorale[48].

Tuttavia, non è mancato chi ha paventato dei pericoli rispetto a una eventuale deriva o a un uso distorto dello strumento: vi è infatti chi[49] vede come un rischio che le iniziative referendarie possano essere avanzate anche da esigue minoranze e che ciò possa avere un impatto negativo sul Parlamento, spesso incapace di dare risposte a questioni centrali, nonché sulla Corte costituzionale, che a causa della "valanga" di firme vedrebbe aumentare i quesiti mal scritti posti al suo vaglio, così destinati all'inammissibilità e al solito seguito di critiche; chi[50] ritiene ciò influisca negativamente sulla già debole posizione dei partiti, sulla spoliticizzazione della partecipazione popolare e sulla già scarsa "lungimiranza" del Parlamento e chi ritiene che possano aversi delle sottoscrizioni poco ponderate[51]. Tuttavia, al netto del fatto che la vera funzionalità dello strumento sia ancora da testare, sia alla luce del contesto "eccezionale" dovuto alla pandemia, sia perché sarà interessante osservare cosa accadrà quando la piattaforma pubblica entrerà a regime, al momento non sembrano comunque presentarsi rischi in senso proprio[52]. Infatti, qualora una proposta, che comunque sarà sottoposta al voto, provenga da una minoranza e raccolga almeno cinquecentomila firme, si avrebbe una valorizzazione della dimensione "dal basso" del referendum, che, nella maggior parte dei casi, è invece concretamente appannaggio di partiti e sindacati. Allo stesso modo, non sembra che un maggiore impiego dello strumento referendario possa presentare rischi per il ruolo svolto da partiti e Parlamento, sempre che si verifichi davvero una corsa al referendum determinata dalla possibilità di firmare digitalmente. E quanto ai riflessi sulla Corte costituzionale, va rilevato che già da tempo essa è stata oggetto di critiche nell'esercizio del sindacato di ammissibilità, da parte dei promotori, ma non solo, per una serie di ragioni legate alle peculiarità stesse del giudizio, che non è questa la sede per indagare. E quanto alla prospettata "valanga" di richieste referendarie dovute all'introduzione della firma digitale, stando alla pur breve esperienza, non sembra prospettarsi un'ipotesi simile, visto che la digitalizzazione delle sottoscrizioni non è stata di per sé sinonimo di successo, come dimostrato dal referendum sulla caccia, o anche da quello sull'eutanasia legale, in cui gran parte delle sottoscrizioni erano comunque state raccolte in modo tradizionale. In realtà, la già vista pratica di presentare

[48] N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione*, cit., 6; G. DONATO, *Gli strumenti di democrazia partecipativa*, cit., 1531.

[49] N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare*, cit.

[50] F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, cit., 349 ss.

[51] P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo*, cit., 7 ss.

[52] Cfr. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 507-508.

una iniziativa regionale in via "surrogatoria" rispetto a quella popolare, nella fase già avviata della raccolta delle firme appare ben più distorsiva dell'apertura alla possibilità di firmare digitalmente. Per quanto attiene invece alla possibilità che la firma digitale porti a non ponderare la scelta di sottoscrivere una richiesta, si può forse dire che quello della "sottovalutazione" rispetto all'apposizione della firma sia un problema anteriore all'avvento di Spid, e riguarda anche l'annosa questione della generalmente scarsa informazione e comunicazione rispetto alle iniziative referendarie e al loro contenuto. Tuttavia, è da guardare con favore il rinnovato dibattito sorto intorno a questo tema, così come sono da valutare eventuali proposte che vanno nella direzione del ridimensionamento di questa criticità.

3.1. *L'«invenzione» dell'Ufficio centrale per il referendum e i controlli sull'illegittimità e sull'irregolarità delle richieste referendarie*

A questo punto, ci si focalizzerà sul ruolo dell'Ufficio centrale nell'ambito del procedimento referendario, che è stato evocato solo incidentalmente nel precedente paragrafo, e su alcuni specifici aspetti del controllo di legittimità delle richieste che è chiamato ad operare. In primo luogo, va rilevato che se il controllo delle richieste di referendum in capo alla Corte costituzionale è previsto da una fonte di rango costituzionale, e, nello specifico, dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 1 del 1953, quello in capo all'organo della Cassazione può essere invece definito una «invenzione»[53] della legge 352 del 1970.

Invenzione della cui legittimità costituzionale peraltro dubita una parte della dottrina[54]. Il comma 1 dell'art. 2 della legge costituzionale 1 del 1953, secondo cui la Corte costituzionale esercita il controllo di ammissibilità sulle «richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione», può essere interpretato o nel senso che spetta alla Consulta la verifica del rispetto delle forme che l'art. 75 Cost. prevede per gli atti di iniziativa referendaria, o nel senso che, ai fini del giudizio di ammissibilità, al di là della forma delle richieste, il controllo di ammissibilità vedrebbe il suo perimetro delimitato dal comma 2 dell'art. 75 Cost. Per orientarsi verso l'una o l'altra interpretazione è necessario considerare anche il comma 2 dell'art. 2 della legge costituzionale 1 del 1953, secondo cui le modalità del giudizio della Corte costituzionale andranno stabilite dalla legge che disciplinerà il referendum. Secondo questa lettura, lo spazio che la legge di attuazione dovrebbe regolare sarebbe ben

[53] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 285. Cfr. R. PINARDI, *Ufficio centrale*, cit., 9 ss. Sulla *ratio* istitutiva dell'Ufficio centrale, per la dottrina più risalente, v. M. DEVOTO, *L'Ufficio centrale per il referendum*, in *Studi parl. e pol. cost.*, 1971, IV, 85 ss., che richiama quale unico precedente «pur nella sua eccezionalità di fatto atipico» lo svolgimento del referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Il decreto legislativo luogotenenziale 23 aprile 1946, n. 219, recante "Norme per lo svolgimento del referendum istituzionale e per la proclamazione dei risultati di esso", affidava alla Corte di cassazione il compito di accertare la somma dei voti espressi e di proclamare i risultati, nonché di giudicare sulle contestazioni presentate. Non si faceva tuttavia riferimento a un ufficio o una sezione apposita, ma direttamente alla Corte di cassazione, che, nell'ordinanza del 18 giugno 1946, aveva parlato di conferimento di «un potere amministrativo e giurisdizionale, volto all'accertamento della volontà popolare».

[54] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 285-286.

delimitato dalla legge costituzionale e spetterebbe alla legge ordinaria disciplinare le modalità di svolgimento del giudizio della Corte costituzionale, non permettendo di regolare o istituire altre tipologie di controllo, peraltro esercitate da un altro organo. E non varrebbe l'obiezione per cui ciò sarebbe invece consentito dal riferimento allo «svolgimento» del referendum, dal momento che quest'ultimo presuppone che il controllo sull'atto di richiesta sia già stato effettuato[55]. Quindi, escludendo l'opzione per cui la legge costituzionale non avrebbe previsto un controllo sugli aspetti formali delle richieste di referendum, deve ritenersi che l'interpretazione più convincente dell'art. 2 sia la prima. Per questa ragione, la sottrazione del controllo formale delle richieste referendarie alla Corte costituzionale e il suo affidamento all'Ufficio centrale genererebbe dei dubbi sulla legittimità costituzionale di quest'ultimo. Tale impostazione, al di là del piano teorico, va tenuta presente anche alla luce di una serie di dinamiche, di cui si dirà, che hanno visto, in alcune occasioni, un avvicinamento, se non una sovrapposizione, dei controlli spettanti all'Ufficio centrale e alla Corte costituzionale e che quindi impone di pensare almeno a forme di più efficace coordinamento.

Le funzioni dell'Ufficio centrale nell'ambito del procedimento referendario si rinvengono dall'art. 32, comma 2, secondo cui è compito dell'organo della Cassazione esaminare «tutte le richieste depositate» entro i limiti temporali previsti, sì da «accertare che esse siano conformi alle norme di legge, esclusa la cognizione dell'ammissibilità, ai sensi del secondo comma dell'art. 75 Cost., la cui decisione è demandata dall'art. 33 della presente legge alla Corte costituzionale». Queste imprecisioni lessicali[56], dalle quali sembra evincersi una "decisione" della "cognizione" e una "assegnazione" del giudizio di ammissibilità alla Corte costituzionale (come se non vi avesse già provveduto la legge costituzionale 1 del 1953), sono solo alcune fra le molte che caratterizzano questa legge e che sono forse il segno scarsa chiarezza del disegno che il legislatore intendeva tracciare nel definire gli aspetti procedurali del referendum, con inevitabili ricadute sul rendimento dello stesso.

Prima di focalizzarci sulle principali attribuzioni dell'Ufficio centrale nell'ambito del procedimento referendario, appare utile, ai fini di una più completa ricostruzione del quadro, illustrare i maggiori problemi che si sono presentati quanto alla composizione dell'Ufficio centrale, che hanno influito significativamente sull'attività dell'organo della Cassazione e concorrono nel far emergere le difficoltà del legislatore nel prefigurare un procedimento referendario lineare ed efficace.

---

[55] Come nota M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 286 ciò era già stato compreso da F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc.dir*., X, Milano 1962, 1012, il quale aveva assunto, non tenendo in debita considerazione i limiti sanciti dalla legge costituzionale 1 del 1953, che il controllo sugli aspetti formali della richiesta dovesse spettare all'autorità giudiziaria, che si sarebbe espressa con ordinanza. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 11-12, riporta come un primo progetto di legge, approvato dalla Camera l'8 marzo 1951 (prima quindi della legge costituzionale 1 del 1953), ma poi decaduto per il finire della I legislatura, prevedesse di decentrare il controllo sulla legittimità delle richieste referendarie presso gli organi della giurisdizione ordinaria.

[56] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 294.

La creazione dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione[57], avvenuta con l'art. 12, comma 1 della legge 352 del 1970[58], prevedeva inizialmente che fosse composto «da tutti i presidenti titolari di sezione e presieduto dal più anziano di essi». Già nel corso della prima tornata referendaria, la composizione così ristretta dell'organo è stata foriera di notevoli problemi, di cui vi è traccia nella stessa prima ordinanza dell'Ufficio centrale[59], in cui, dopo aver dato conto del raggiungimento e superamento del numero minimo di firme richiesto, ha aggiunto che la «verifica poteva dichiararsi chiusa, ogni ulteriore adempimento comportando un'attività che, oltre ad essere superflua, sarebbe sottratta senza plausibile motivo alle gravi e onerose funzioni istituzionali della Corte suprema di cassazione». A ciò si aggiunga che in sede di giudizio di ammissibilità, la Lega italiana per il divorzio aveva depositato una memoria[60] in cui affermava che l'Ufficio centrale avesse compiuto dei falsi, affidando parte delle operazioni ad altri magistrati, e, in particolare, all'Ufficio del massimario. Prima di un ulteriore giudizio di legittimità su due richieste abrogative è stato allora adottato il decreto-legge 264 del 1975, convertito, senza modificazioni, nella legge 351 del 1975, che ha ampliato la composizione dell'organo della Cassazione, ora «composto dai tre presidenti di sezione della Corte di cassazione più anziani nonché dai tre consiglieri più anziani di ciascuna sezione. Il più anziano dei tre Presidenti presiede l'Ufficio e gli altri due esercitano le funzioni di vice Presidente». Tale riforma, tuttavia, non ha definito un'organizzazione dell'Ufficio centrale in grado di rispondere alle necessità proprie delle sue funzioni[61]. In due ordinanze successive[62], l'Ufficio centrale aveva ammesso, al di là di quanto previsto dalla legge, di essersi avvalso anche di magistrati dell'Ufficio del massimario e di funzionari di cancelleria, coadiutori giudiziari e personale ausiliario. Con l'art. 6, comma 1 della legge 199 del 1978 viene previsto che il primo Presidente della Corte di cassazione «in vista delle operazioni di verifica delle sottoscrizioni presentate a corredo delle richieste di referendum» possa «aggregare all'Ufficio centrale […] altri magistrati della Corte […] con proprio decreto ed in relazione alle necessità». Il comma 2 prevede poi che le funzioni di segreteria vengano svolte dai funzionari della cancelleria della Corte designati dal primo Presidente e, al comma 3, che sempre il primo Presidente dispone sulle modalità di

[57] Il nuovo organo viene istituito presso la Corte di cassazione, oltre che a ragione del precedente del referendum istituzionale, facendo leva sull'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, che prevedeva che la Suprema Corte potesse essere investita, oltre alle sue funzioni, di «altri compiti ad essa conferiti dalla legge». Inoltre, la scelta della Cassazione è dovuta al prestigio dell'organo nell'ordinamento giudiziario; al fatto che i magistrati fossero estranei agli interessi politici; al fatto che la direzione del procedimento spettasse a magistrati al culmine della loro carriera, elemento che garantiva l'elevata preparazione giuridica. Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 14. Sulle perplessità dovute alla composizione «fluttuante» dell'organo, pur giustificata dalla «eccezionalità del procedimento», M. DEVOTO, *L'Ufficio centrale*, cit., 91.

[58] Sui tre disegni di legge precedenti v. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 11-13.

[59] Ord. del 6 dicembre 1971.

[60] Sulla vicenda, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 15, e riferimenti ivi citati. La Corte costituzionale ha poi dichiarato la memoria irricevibile, dal momento che l'art. 33, comma 3 della legge 352 del 1970, nell'ambito del giudizio di ammissibilità, limita il contraddittorio ai promotori e al Governo (cfr. Corte cost., sent. n. 10 del 1972).

[61] Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 16-20; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 288-289.

[62] Ord. 7 novembre 1975 e ord. 6 dicembre 1977.

utilizzazione del centro elettronico e dell'altro personale della Corte ritenuto necessario. Va sottolineato che la presenza di altri magistrati configuri una diversa modalità organizzativa in vista dello svolgimento di un'attività materiale anteriore e strumentale al sindacato sulla legittimità delle richieste referendarie, dal momento che magistrati aggregati e personale amministrativo si limitano alla verifica delle sottoscrizioni[63]. Per questa ragione, una parte della dottrina ha ritenuto inesatto l'utilizzo del termine «aggregazione»[64] riferito agli altri magistrati chiamati a coadiuvare l'Ufficio centrale nelle operazioni funzionali al controllo di legittimità. Questo intervento legislativo, indirettamente, confermerebbe peraltro il carattere complessivamente giurisdizionale delle funzioni svolte dall'Ufficio centrale[65].

Un'ulteriore notazione, utile per comprendere il contesto in cui si sono avuti degli sviluppi sul piano del procedimento. Non è casuale che tale intervento legislativo risalga al 1978[66], quando può considerarsi avviata la grande stagione dei referendum, preceduta da quella dell'attuazione legislativa e da quella della "convenzione anti-referendaria": nel 1977, per la prima volta, il partito radicale presenta non una, ma ben otto richieste di referendum[67] e giunge al culmine il dibattito intorno all'art. 75 Cost. come riflesso della «posizione di prevalenza della volontà popolare, intesa come capacità originaria all'autodeterminazione; per cui le strutture statali nel loro complesso devono adempiere alla funzione strumentale di espressione di tale volontà, in quanto poteri derivati»[68]. E proprio in queste circostanze si registrano anche ulteriori novità, che attengono al sindacato svolto dall'Ufficio centrale, nonché la «razionalizzazione»[69] del ricorso allo strumento del referendum, operata con la sentenza 16 del 1978 della Corte costituzionale e, sempre nello stesso anno, la riscrittura dell'art. 39 della legge 352 del 1970 operata con la sentenza 68[70]. Nonostante questi correttivi, il proliferare delle

---

[63] Ricorda criticamente R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 17, nt. 29, che, in un caso, è tuttavia successo che, ai sensi dell'art. 6 della legge 199 del 1978 fossero aggregati dei magistrati di Cassazione non per le operazioni di verifica delle firme, ma in qualità di "esperti", svolgendo relazioni su questioni giuridiche complesse. Cfr. A. FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme per la richiesta di referendum e procedimento di controllo presso l'Ufficio centrale*, in *Giur.cost*., 1981, I, 578 nt. 138.

[64] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 288.

[65] Sulla questione, su cui non ci si soffermerà ulteriormente in quanto collaterale al presente lavoro, che si concentra sugli aspetti procedimentali, v. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 30 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 289 ss. e riferimenti ivi citati.

[66] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 17.

[67] Per tutti, v. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 66 ss.

[68] E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Politica del diritto*, 1975, 313-314.

[69] E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto*, 1978, 521 ss. Cfr. almeno M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 329 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 72 ss. e riferimenti ivi citati. Ai fini del presente lavoro, al momento è sufficiente rammentare che, attraverso la decisione 16 del 1978, la Corte costituzionale ha delimitato il "campo" del referendum abrogativo, individuando, richiamando l'essenza dell'istituto e lo spirito della Costituzione, quattro ragioni di inammissibilità. Viene fissato il limite della «omogeneità del quesito»; stabilita l'inammissibilità delle richieste volte ad abrogare la Costituzione, le leggi di revisione costituzionale, le altre leggi costituzionali e gli atti legislativi dotati di forza passiva peculiare; sono ritenute inammissibili anche le richieste aventi ad oggetto leggi a contenuto costituzionalmente vincolato e quelle aventi ad oggetto disposizioni che producono effetti inscindibilmente legati agli ambiti delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 Cost.

[70] Su cui si rinvia ai paragrafi successivi.

richieste referendarie rischiava di inficiare il rendimento della Corte di cassazione stessa, come sottolineato nella sua relazione relativa all'anno 1980, in cui si giungeva ad auspicare una riforma che andasse nel senso del decentramento presso le Corti d'appello delle operazioni puramente materiali di controllo e conteggio delle firme. Seppur in senso diverso, si interviene con l'art. 2 del decreto-legge 67 del 1995 (convertito, senza modificazioni, nella legge 159 del 1995), che, prevedendo una sorta di «delega interna all'Ufficio centrale»[71], volta ad alleggerire i magistrati che compongono l'organo da queste attività meramente materiali. Si è ritenuto che, in assenza di fonti regolamentari interne all'Ufficio centrale, sia le novità introdotte nel 1978, che quelle introdotte nel 1995, avrebbero potuto forse essere affidate alla potestà di auto-organizzazione dell'organo[72].

Tuttavia, come accennato nel paragrafo precedente, all'innovazione rappresentata dall'introduzione delle sottoscrizioni digitali, per assicurare un migliore espletamento dell'esame delle richieste depositate, si è risposto, nel 2021 e nel 2023, di nuovo mediante decreto-legge[73]. In particolare, l'art. 1 comma 1 del decreto-legge 144 del 2023 ha previsto che l'Ufficio centrale si avvalga di ulteriore personale della segreteria della Cassazione nel numero massimo di 28 unità, anche appartenente all'area assistenti, quindi derogando all'art. 2 del decreto-legge 67 del 1995[74]. Il comma 2 consente inoltre, per le stesse finalità, di aggregare temporaneamente alla segreteria dell'Ufficio centrale altro personale sempre appartenente all'area assistenti e che il Primo presidente della Corte di cassazione possa avvalersi, anche se per un periodo non superiore a 60 giorni, di altro personale, ulteriore rispetto a quello in servizio presso la Corte, nel numero massimo di 100 unità[75]. Quanto brevemente detto è indice dell'importanza del ruolo svolto dall'Ufficio centrale, che evidentemente non era ancora ben chiaro al legislatore del 1970, vista la configurazione "minimalista" dell'organo. Certo colpisce che, nell'intervento che da ultimo si è illustrato, sia addirittura previsto l'avvalimento di personale esterno alla Corte di cassazione. Questo per dire che l'introduzione delle sottoscrizioni digitali potrebbe essere il momento per una presa di coscienza definitiva dell'importanza e dell'onerosità del ruolo svolto dall'Ufficio centrale, che dovrebbe

[71] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 22. Cfr. il testo dell'art. 2 (corsivo nostro):«Per le operazioni di verifica delle sottoscrizioni, dell'indicazione delle generalità dei sottoscrittori, delle vidimazioni dei fogli, delle autenticazioni delle firme e delle certificazioni elettorali, nonché per le operazioni di conteggio delle firme, l'Ufficio centrale per il referendum si avvale del personale della segreteria di cui all'articolo 6 della legge 22 maggio 1978, n. 199, con qualifica funzionale non inferiore alla settima. Detto personale, *delegato* dal presidente dell'Ufficio centrale per il referendum, è responsabile verso l'Ufficio centrale delle operazioni compiute. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 6 della legge 22 maggio 1978, n. 199».

[72] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 20, nt. 39.

[73] Art. 5 del Decreto-legge 139 del 2021 e art. 1 del decreto-legge 144 del 2023.

[74] La disposizione prevede che l'Ufficio centrale si avvalga, per le operazioni di verifica, del personale della segreteria con qualifica funzionale non inferiore alla settima.

[75] Di cui 40 unità destinate alle funzioni di verifica e conteggio delle sottoscrizioni e 60 con mansioni esecutive di supporto (ad es., inserimento dei dati nei sistemi informatici). Ai successivi commi 3 e 4 è previsto che si provvede all'acquisizione di disponibilità all'assegnazione all'Ufficio centrale mediante interpello (indetto dall'Amministrazione giudiziaria su richiesta del primo presidente della Corte di cassazione) per soli titoli e possono parteciparvi dipendenti di ruolo dell'amministrazione giudiziaria che abbiano maturato un minimo di tre anni di servizio.

essere potenziato anche nella sua struttura, nella prospettiva di un assetto che consenta un ordinato svolgimento del procedimento referendario e al contempo non abbia ricadute sull'ordinamento della giustizia.

Tornando all'esercizio delle funzioni dell'Ufficio centrale, si può, in via generale, affermare, che il controllo sulla legittimità-regolarità delle richieste presentate dai promotori, il giudizio sulla prosecuzione delle operazioni referendarie e l'accertamento dei risultati rappresentino le sue principali competenze[76]. Tuttavia, si ritiene che quella da ultimo citata sia estranea al procedimento in senso stretto, in quanto interviene successivamente alla consultazione referendaria. Per quanto attiene ai controlli sulla legittimità-regolarità che l'Ufficio centrale è chiamato a svolgere[77], essi possono invece essere ricondotti alla categoria dei controlli che attengono al rispetto delle norme inerenti alla facoltà di iniziativa[78]; alla categoria dei controlli sul rispetto dei limiti temporali[79] e alla categoria dei controlli sull'idoneità della normativa oggetto del quesito ad essere sottoposta alla consultazione popolare[80].

Stando alla lettera della legge, l'Ufficio centrale decide quindi «sulla legittimità di tutte le richieste depositate»[81], pronunciandosi con ordinanza[82] e può disporre, quando consentita, la sanatoria delle irregolarità poste in essere da delegati e presentatori[83]. Spetta però all'interprete valutare se incorra l'una o l'altra ipotesi, poiché la legge non ha precisato quali siano le mere irregolarità e quando siano sanabili e quando invece si versi in ipotesi di illegittimità. Peraltro, la legge non ha definito cosa accada alle richieste affette da irregolarità non sanabili, sebbene si ritenga che esse debbano essere dichiarate illegittime, ai sensi del comma 6 dell'art 32[84].

---

[76] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 68 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 302 ss.

[77] Entro il 15 dicembre. Cfr. art. 32 comma 6 della legge 352 del 1970.

[78] Nella categoria rientrano i controlli sulla redazione formale della richiesta (art. 27); il numero delle firme e la regolarità dei fogli e dei certificati elettorali (art. 28); il deposito delle firme da parte di almeno tre promotori e la dichiarazione al cancelliere in merito al numero delle firme (art. 28); il numero di Consigli regionali che formulano la richiesta e l'indicazione della data, dei nominativi dei delegati, la loro sottoscrizione e la copia delle deliberazioni, sottoscritta dai Presidenti (art. 29).

[79] Limiti temporali che attengono, in caso di iniziativa popolare, al deposito delle firme entro tre mesi dalla data di apposizione del timbro sui fogli di raccolta (art. 28) e, in caso di iniziativa regionale, che la richiesta venga depositata entro quattro mesi dalla deliberazione (art. 29); che la richiesta non sia stata depositata nell'anno antecedente alla scadenza di una o di entrambe le Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per il rinnovo di una o di entrambe le Camere (art. 31); che la richiesta sia stata depositata nel periodo compreso tra il 1 gennaio e il 30 settembre (art. 32, comma 1).

[80] L'ufficio centrale è chiamato a controllare che l'atto oggetto della richiesta referendaria sia una legge o un atto avente valore di legge, che esso non sia stato abrogato e non sia stato oggetto di declaratoria di illegittimità costituzionale.

[81] Art. 32, comma 6, legge 352 del 1970.

[82] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit. 306 rileva che l'Ufficio centrale non potrebbe pronunciarsi, in caso di diverse richieste presentate, con distinte ordinanze in quanto: l'art. 32 utilizza il termine «ordinanza» al singolare; il comma 6 dell'art. 32 prevede che l'Ufficio centrale decida sulla concentrazione di eventuali richieste analoghe (di cui si dirà infra) con ordinanza definitiva; l'art. 33 comma 1 si esprime in termini di ordinanza che «dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum». Non sono però mancati casi di "scissione", cfr. criticamente A. PIZZORUSSO, *Nota a Ufficio centrale, ord. 6 dicembre 1977*, in *Foro it.*, 1977, I, 2625.

[83] Art. 32, comma 3, legge 352 del 1970.

[84] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 295: «Se si preferisce, volendo mantenere un punto di diversità tra irregolarità ed illegittimità, si può anche dire che le irregolarità non sanabili devono essere riconosciute in

Senza entrare troppo in dettaglio, ai nostri fini si rileva che situazioni di illegittimità[85] possono emergere soprattutto nell'ambito dei controlli sul rispetto dei limiti temporali[86] e nell'ambito dei controlli concernenti il rispetto delle norme procedurali che disciplinano l'iniziativa[87]. Più interessante, nella nostra prospettiva, è la casistica concernente la rilevazione delle irregolarità e la loro eventuale sanatoria, poiché qui l'Ufficio centrale, correggendo il quesito abrogativo, esercita i propri poteri con un più ampio margine di discrezionalità, fermo restando che le ipotesi di sanatoria sono piuttosto limitate[88]. Stando alla lettera della legge[89], l'Ufficio centrale rileva con ordinanza entro il 31 ottobre «le eventuali irregolarità delle singole richieste, assegnando ai delegati o presentatori un termine, la cui scadenza non può essere successiva al 20 novembre per la sanatoria, se consentita, delle irregolarità predette e per la presentazione di memorie intese a contestarne l'esistenza». L'ipotesi più comune concerne gli errori attinenti il mero tenore letterale del quesito abrogativo e, in particolare, l'indicazione della legge, degli articoli, dei commi o delle disposizioni e l'inserimento della formula "volete che sia abrogata..."[90]. L'irregolarità appare sanabile quando incorra un errore materiale, anche se va sottolineato che in alcuni casi l'Ufficio centrale ha fatto un uso piuttosto elastico del concetto, applicandolo anche in situazioni in cui la correzione del quesito referendario ha comportato un suo mutamento sostanziale, con l'effetto di non presentarsi come una mera "rettifica", ma come una riduzione dell'oggetto normativo che caratterizza la richiesta dei promotori o come una integrazione della domanda abrogativa[91].

---

quanto tali, il che deve avvenire con una pronuncia dichiarativa che non consente di asseverare la legittimità della richiesta, così precludendo il passaggio alle ulteriori operazioni del procedimento referendario».

[85] *Amplius* M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 306-307; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 133 ss.

[86] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 308; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 69 ss. Secondo Luciani, sarebbe stato più opportuno che il legislatore qualificasse in termini di «irricevibilità» le richieste depositate nei periodi esclusi e in ogni caso fuori dal periodo compreso fra il 1 gennaio e del 30 settembre. V. altresì A. MORRONE, *La "legge vigente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Quad. cost*., 2/1999, 314 ss., che, nello specifico, si occupa del tempo del deposito del quesito in quanto «momento scriminante ai fini della dichiarazione della conformità a legge o della cessazione-trasferimento delle operazioni». Su tale ultimo aspetto v. oltre.

[87] Tra queste rientrano l'l'insufficiente numero di firme validamente raccolte ovvero l'insufficiente numero di Consigli regionali proponenti; l'irregolarità dei fogli contenenti le firme; l'incompleta o errata produzione dei certificati elettorali dei sottoscrittori; la presentazione della richiesta da meno di tre promotori; nel caso di richiesta presentata dai Consigli regionali, la mancata indicazione del nominativo dei delegati di ciascun Consiglio; la mancata sottoscrizione dei delegati di ciascun Consiglio; almeno una deliberazione non approvata dalla maggioranza dei componenti del Consiglio regionale; testo approvato da ciascun Consiglio regionale non identico; almeno una deliberazione del Consiglio regionale in cui non sia indicata la legge o la norma di cui si chiede l'abrogazione.

[88] *Amplius* M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 309 ss.; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 175 ss.

[89] Art. 32 comma 3.

[90] Ciò è quanto prescritto dall'art. 27 e dall'art. 30 comma 1). In questo senso v., ad es., le ord. 23 ottobre e 13 dicembre 1986; ord. 29 novembre 1990; ord. 30 novembre 1993; ord. 30 novembre 1994; ord. 26 novembre e 11 dicembre 1996; 1 dicembre 1998; 21 dicembre 1999 (citate in M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 309; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 177-178).

[91] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 309, nt. 2; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 179 ss.; A. MORRONE, *La "legge vigente"*, cit., 319 ss.

Un intervento correttivo "riduttivo" può essere considerato quello che ha visto l'Ufficio centrale pronunciarsi[92] sulla legittimità di una richiesta di referendum abrogativo sull'art. unico della legge 219 del 1984, di conversione del decreto-legge 70 del 1984, recante misure in materia di tariffe, prezzi amministrati e indennità di contingenza. Ebbene, l'Ufficio centrale, rilevando una «implicita dichiarazione di volontà dei richiedenti» ha corretto il quesito referendario stabilendo, in particolare, che la richiesta abrogativa dovesse essere più circoscritta di quella riportata, poiché l'intento della richiesta sarebbe stato quello di «evitare ogni possibile ulteriore operatività» delle norme sul c.d. "raffreddamento" dei punti di variazione dell'indennità di contingenza e dell'indennità integrativa speciale, senza però incidere sulle altre norme «non sfavorevoli ai lavoratori». Nonostante le perplessità della dottrina, piuttosto critica nell'ammettere interventi riduttivi da parte dell'organo della Cassazione, si è pronunciata nel senso dell'ammissibilità[93].

In riferimento all'ipotesi in cui l'Ufficio centrale ha integrato la richiesta abrogativo, si possono invece fare gli esempi dell'ord. 30 novembre 1994, che ha aggiunto al quesito referendario un intero comma di un articolo (in tema di pubblicità Rai), o addirittura dell'ord. 9 dicembre 1994, che ha aggiunto al quesito una disposizione in tema di cassa integrazione straordinaria, contro l'intenzione dei promotori medesimi. Quanto al primo caso, sebbene non si possano prospettare censure rispetto alla manipolazione della volontà espressa dai sottoscrittori, in quanto le disposizioni aggiunte al quesito paiono ispirate dallo stesso principio, emergono una serie di dubbi legati alle interferenze rispetto al giudizio sulla coerenza del quesito svolto in sede di giudizio di ammissibilità[94]. Rispetto ai poteri dell'Ufficio centrale, va sottolineato che la Corte costituzionale pronunciandosi, in questo caso, nel senso dell'inammissibilità del referendum sul sistema radiotelevisivo[95] ha tenuto ad evidenziare che la valutazione operata dall'organo della Cassazione, che lo ha portato ad ampliare il quesito, comprendendo «una disposizione non sottoposta a sottoscrizione da parte degli elettori», con il fine di «rendere più chiara la richiesta referendaria» non poteva ritenersi vincolante per la Corte costituzionale, alla quale anzi spetta in via esclusiva, ai sensi dell'art 2 comma 1 della legge costituzionale 1 del 1953 «la funzione di giudicare sulle richieste di referendum abrogativo, e, pertanto, di valutare se dette richieste […] possano considerarsi "chiare" ai fini della loro ammissibilità».

Nel complesso, si può tuttavia affermare che, ad eccezione di pochi casi, l'Ufficio centrale si sia astenuto dall'effettuare correzioni che incidessero sulla sostanza del

---

[92] Ord. 7 dicembre 1984.

[93] Corte cost., sent. 35 del 1985. Fra i primi commenti v. almeno F. MODUGNO, *Ammissibilità "derivata" del referendum o implicita ammissione della sua retroattività?* in *Giur cost*., 1985, I, 1369, ma già V. CRISAFULLI, *Non convince l'Ufficio centrale per il referendum*, in *Giur cost*., 1978, I, 2260 aveva rilevato che tale potere non fosse configurabile in quanto privo di un fondamento di diritto positivo. Sul dibattito sorto intorno alla questione v. altresì R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., spec. 181 ss. e riferimenti ivi citati.

[94] Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 187; P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, in *Giur. cost*., 1993, 2267 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 1997, 210; F. SANTOSUOSSO, *Intervento*, in AA VV, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1998, 28-29. Sulle interferenze tra Ufficio centrale e Corte costituzionale v. altresì infra.

[95] Corte cost., sent. n. 1 del 1995.

quesito, generalmente in ciò espletando un controllo quanto più possibile oggettivo, ancorato al dato formale.

Quanto alle altre ipotesi, più limitate, in cui può aversi una sanatoria delle irregolarità, può farsi l'esempio della mancata dichiarazione al cancelliere del numero di firme che «appoggiano la richiesta», dal momento che quest'ultima non rientra tra elementi essenziali della richiesta[96] ed è configurabile come adempimento dei promotori. Tre ulteriori casi di sanabilità sono poi configurabili nelle situazioni di referendum abrogativi richiesti dai Consigli regionali[97]. Il primo concerne la mancata indicazione dei Consigli regionali che formulano la richiesta e della data di deliberazione. Dal momento che la legge[98] prevede che vengano prodotte le copie sottoscritte delle deliberazioni dei Consigli regionali, qualora effettivamente depositate, non si determina una incertezza sull'origine della richiesta, che può quindi essere sanata. Il secondo caso concerne proprio la mancata produzione, in allegato alla richiesta, della copia delle deliberazioni, purché non sia contestualmente presente anche l'omissione di cui si è precedentemente detto. L'ultimo caso riguarda la sanabilità della mancata sottoscrizione, da parte dei Presidenti di ciascun Consiglio regionale, della copia delle deliberazioni, in quanto si tratta di un mero adempimento materiale.

4. *Potere di concentrazione dell'Ufficio centrale e rischi di interferenza con il controllo esercitato dalla Corte costituzionale*

Un ulteriore potere esercitato dall'Ufficio centrale nell'ambito del giudizio di legittimità, di notevole impatto per il procedimento referendario, è quello di proporre, con ordinanza, la concentrazione «di quelle, tra le richieste depositate, che rivelano uniformità o analogia di materia»[99]. L'ordinanza, notificata ai delegati o ai presentatori[100], stabilisce un termine entro cui «i rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum, che siano stati eventualmente designati a norma dell'art. 19»[101] possono presentare deduzioni scritte. Va notato che tale previsione assicura la partecipazione, benché limitata a questa fase, di soggetti politici diversi dai

[96] L'atto di iniziativa è perfetto quando sono presenti quesito, firma, certificati e presentazione da parte dei tre promotori (cfr. artt. 9 e 28).

[97] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 309-310.

[98] Art 29.

[99] Art. 32, comma 4. Le richieste possono quindi essere concentrate nell'ipotesi in cui vi è uniformità di materia o nell'ipotesi in cui vi è analogia di materia, mentre non è possibile accogliere l'ipotesi, proposta da S. GALEOTTI, *Contro l'uso abnorme del referendum: il limite soggettivo delle richieste referendarie*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano 1998, 293 ss., per cui l'Ufficio centrale, in caso di richieste plurime, sarebbe chiamato a verificare da chi provengano, imponendo ai promotori la concentrazione di quelle con la medesima «paternità», in cui cioè coincida la maggioranza dei sottoscrittori. Nemmeno è accoglibile la proposta di E. BETTINELLI, *Referendum sul nucleare: tre quesiti, una sola questione?* in *Foro it.*, 1987, I, 402 ss. di concentrare tutte le richieste accomunate dal generale scopo politico-normativo perseguito dai promotori.

[100] L'ordinanza viene notificata secondo modi e termini di cui all'art. 13: a mezzo di ufficiale giudiziario, entro cinque giorni, rispettivamente ai tre delegati dei parlamentari richiedenti o ai presentatori della richiesta dei cinquecento mila elettori oppure ai delegati dei cinque consigli regionali.

[101] Art. 32, comma 5.

titolari dell'iniziativa. L'esigenza di ampliare il contraddittorio rispetto ai portatori di interessi non sovrapponibili a quelli dei soli presentatori si deve al notevole rilievo politico insito nell'operazione di concentrazione[102]. Stando alla lettera della legge, l'ordinanza che riporta la proposta di "concentrazione" andrebbe tuttavia notificata ai presentatori o ai delegati regionali, ma non ai rappresentanti dei partiti, dei gruppi politici e dei promotori del referendum. Ciò appare inspiegabile, dal momento che difficilmente questi soggetti, cui è stata riconosciuta la possibilità di intervenire, potessero essere legalmente a conoscenza del contenuto dell'ordinanza e quindi anche dei termini perentori fissati per intervenire[103]. Appare quindi necessario interpretare estensivamente la legge, «facendo leva sulla *ratio* della disposizione»[104], facendo sì che l'ordinanza venisse notificata a tutti gli interventori legittimati, anche se non espressamente citati. Resta fermo il fatto che i soggetti che possono presentare deduzioni scritte non possono comunque prendere parte alla discussione orale in camera di consiglio[105].

Alla scadenza del termine, e comunque entro il 15 dicembre, l'Ufficio centrale provvede, con la stessa ordinanza con cui decide sulla legittimità delle richieste depositate, alla concentrazione di quelle «che rivelano l'uniformità o analogia della materia […] mantenendo distinte le altre, che non presentano tali caratteri»[106]. Quello della concentrazione è, per l'Ufficio centrale, un «obbligo inderogabile» e non una sua «facoltà discrezionale»[107], ciò comportando che deve essere disposta, se così ritenuto dall'organo della Cassazione, anche contro l'opinione degli stessi promotori.

A questo punto, va precisato che, a partire dalla configurazione dell'obbligo di concentrazione al ricorrere dei casi anzidetti, non possa dedursi uno speculare potere di scissione del quesito referendario[108], che pare potersi escludere fin dalla sentenza 16 del 1978 e che non è riconducibile ai casi di "rettifica" di cui si è detto al paragrafo precedente, ammessi dalla Corte costituzionale[109], anche se, in alcune situazioni, l'Ufficio centrale sembra essersene avvalso in modo sin troppo disinvolto. La scissione non è il "rovescio" della concentrazione, non può essere il rimedio approntato dall'Ufficio centrale nel caso di richieste disomogenee, e, anche dal punto di vista del

---

[102] In questo senso R. PINARDI, *L'Ufficio centrale,* cit., 191; M. DEVOTO, *L'Ufficio centrale*, cit., 100 ss.; C. CHIOLA, *Itinerario con i promotori lungo il referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum*, Bari 1992, 127-128.

[103]Cfr. A. FRANCO, *Raccolta e autenticazione di firme,* cit., 586.

[104] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 194.

[105] Ord. del Presidente dell'Ufficio centrale dell'11 dicembre 1980, "ratificata" dal collegio il successivo 13 dicembre; ord. 15 dicembre 1980. V. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 193.

[106] Art. 32, comma 6.

[107] Ord. 15 dicembre 1980 in materia di aborto, richiamata anche da ord. 13 dicembre 1986 in materia di energia nucleare. Di entrambe si dirà più ampiamente infra.

[108] Sembra invece di quest'avviso F. D'ONOFRIO, *Intervento*, in AA. VV., *Il dettato costituzionale in tema di referendum. Funzioni e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale*, Roma 1978, 70.

[109] V. Corte cost., sent. 35 del 1985, riprendendo le motivazioni già esposte nella sentenza 16 del 1978. Viene escluso che «la vigente disciplina del referendum abrogativo consenta la scissione delle richieste referendarie, pur dove risultino così disomogenee da esigere distinte consultazioni del corpo elettorale» e si afferma che «altro […] è la scissione delle richieste, altro la rettifica delle richieste stesse, mirante a far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del referendum».

procedimento referendario, non sarebbe ammissibile[110]. Qualora vi si procedesse, alla moltiplicazione dei quesiti non corrisponderebbe comunque una parallela moltiplicazione delle sottoscrizioni depositate, né tantomeno si potrebbero "ripartire" (pertanto verosimilmente si giungerebbe ad una dichiarazione di illegittimità per mancanza del numero previsto di firme regolari).

Per comprendere la portata del potere di concentrazione è in primo luogo necessario delimitare alcune questioni. Generalmente si è dato per assunto che la concentrazione implicasse per sé una manipolazione e una fusione dei quesiti, in una prospettiva di «economia procedimentale» e di facilitazione delle operazioni di voto[111], lasciando quindi la questione sullo sfondo. Tuttavia, rispetto a questa ricostruzione sono stati manifestati dei dubbi, in particolare in riferimento alla facoltà dell'organo della Cassazione di riformulare integralmente il quesito ricombinando quelli di partenza[112]. Da un punto di vista oggettivo e in una prospettiva di sistema, l'obiettivo principale pare essere quello di evitare che si producano situazioni di potenziale conflitto, quali quelle che si creerebbero qualora più quesiti analoghi conseguissero risultati diversi[113]. Se il potere di concentrazione serve principalmente a questo, non deve quindi ritenersi che sia necessario manipolare o "unificare" i quesiti, ma basterebbe enucleare l'oggetto dei rispettivi quesiti uno dopo l'altro, come nel caso di plurime richieste che, pur avendo il medesimo testo si rifanno a fonti diverse o nel caso di più richieste concernenti disposizioni che presentano differenze sul piano testuale, ma esprimono lo stesso contenuto. Una soluzione di questo tipo, oltre ad avere, ad avviso di chi scrive, l'esito non secondario di facilitare la comprensione del quesito, avrebbe altresì il merito di limitare la discrezionalità dell'Ufficio centrale, che, a prescindere dalle garanzie proprie dell'organo, dovrebbe essere il più possibile limitata nell'ambito di un controllo di carattere spiccatamente tecnico quale dovrebbe essere quello sulla legittimità del quesito e delle sue diramazioni procedimentali, di cui il potere di concentrazione è espressione.

Un caso che potrebbe porre altri problemi è invece quello che vede due richieste che hanno ad oggetto più disposizioni. L'art. 32, richiamando l'uniformità e l'analogia di materia, e non l'identità, permette che il potere di concentrazione venga esercitato anche qualora non si presenti una coincidenza letterale o quasi letterale tra le richieste,

---

[110] Critici rispetto all'ipotesi di scissione M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 312; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 183-184; F. MODUGNO, *Ammissibilità "derivata" del referendum,* cit., 1368; ID., *Analisi critica di un'ammissibilità referendaria molto controversa e dei suoi presupposti,* in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1985, 122; F. GABRIELE, *Referendum,* in *Nov.mo Dig. it., App.*, Torino 1986, Vi, 436; P. CARNEVALE, *Il "referendum" abrogativo e i limiti della sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova 1992, 262; V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel referendum abrogativo*, Napoli 1996, 154.

[111] Cfr. F. GABRIELE, *Profili evolutivi della giurisprudenza costituzionale in materia di limiti alla ammissibilità del referendum abrogativo,* in AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano 1984, 911.

[112] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 312 ss.

[113] Così M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 313. L'A. rileva che, sebbene non potrebbe configurarsi una contraddizione in termini normativi, dal momento che la maggioranza dei sì ad un quesito avrebbe comunque un esito abrogativo, persisterebbe una contraddizione quanto agli effetti politici e alla valutazione della pronuncia popolare, con delle ricadute sulla piena legittimazione del risultato. Per R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 204; V. BALDINI, *L'intento dei promotori*, cit., 153 sembra invece comunque prevalere l'obiettivo di garantire la chiarezza dei quesiti e la libertà del corpo elettorale.

ma i margini frastagliati dei concetti appena richiamati non consentono di trarre indicazioni generali, sebbene si possa affermare con qualche certezza che non si possa procedere alla concentrazione delle richieste abrogative quando esse abbiano una portata diversa e contraddittoria.

Nella disamina delle problematiche inerenti al potere di concentrazione, è opportuno soffermarsi su cosa debba intendersi per «materia», visto che la legge non fornisce elementi chiarificatori e che non pare potersi utilizzare l'ampio concetto di «settore dell'ordinamento» cui pur lo stesso Ufficio centrale aveva fatto ricorso[114]. Infatti, ne conseguirebbe la possibilità di concentrare anche richieste caratterizzate da una debole comunanza di materia, mentre si tende a ritenere che debba esserci una coincidenza di oggetto, sebbene al momento non si disponga di elementi sufficienti per tentare di "quantificare". Se, come sarebbe auspicabile, l'oggetto minimo della richiesta fossero le disposizioni, l'Ufficio centrale sarebbe nelle condizioni di valutare in modo più lineare le condizioni di uniformità o analogia. Tuttavia, dal momento che sia l'organo della Cassazione che la Corte costituzionale, nell'esercizio dei controlli di rispettiva competenza, hanno permesso che venissero presentati quesiti aventi ad oggetto frammenti di disposizione, in un'ottica di "manipolazione", il controllo è diventato ancora più complicato. Non potendo approfondire le problematiche legate ai referendum manipolativi, ciò che ai nostri fini va sottolineato è il rischio che, in tali ipotesi, l'Ufficio centrale rischi di sovrapporsi alla Corte costituzionale, rispetto al sindacato sull'omogeneità[115]. Rischi di sovrapposizione derivano anche dall'indicazione legislativa attinente alla materia, che deve essere uniforme o analoga. L'Ufficio centrale, nelle sue pronunce[116], ha definito l'uniformità in termini di «identità della richiesta nei suoi contenuti obiettivi» e l'analogia come «omogeneità» delle «proposizioni legislative […] anche se inserite in corpi normativi distinti». Dal momento che la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza 16 del 1978, ha attribuito alla Corte costituzionale il sindacato sull'osservanza dell'omogeneità, che, in estrema sintesi, si risolve nella inammissibilità delle richieste disomogenee, va notato che, seppur l'Ufficio centrale svolge tale scrutinio nell'ambito di un controllo che nel procedimento referendario assume una posizione diversa, si presenta il rischio i due controlli finiscano per sovrapporsi, in quanto l'omogeneità risulta «funzionale ai medesimi esiti cui la preordina la Corte costituzionale»[117]. Nonostante lo stesso Ufficio centrale si sia preoccupato di sottolineare la diversità di contenuto fra i due controlli[118], resta fermo il fatto che entrambi gli organi svolgono comunque un controllo sull'omogeneità, che in astratto pone il problema delle ricadute istituzionali causate da

[114] Ord. 15 dicembre 1980, in tema di aborto, su cui si ritornerà infra. Come rilevato da M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 316 nt. 1, nel nostro ordinamento non è rinvenibile una concezione oggettiva e non funzionale delle materie.

[115] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 314; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 203.

[116] Cfr. spec. ord. 23 ottobre 1986, in materia di energia nucleare e la prima delle due ordd. datate 13 dicembre 1986, in materia di caccia.

[117] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 317-318.

[118] Cfr. le tre ordd. del 13 dicembre 1986, in cui l'Ufficio centrale afferma che la concentrazione «non potrebbe giammai pregiudicare il controllo di ammissibilità, di diverso contenuto, riservato alla Corte costituzionale».

una possibile "sconfessione" da parte della Corte costituzionale di quanto stabilito dall'Ufficio centrale.

Una situazione così ambigua mostra molteplici elementi in grado di causare dei veri e propri cortocircuiti; tuttavia, una certa prudenza dell'Ufficio centrale ha fatto sì che non si verificassero gli scenari peggiori, sia per quanto attiene alle divergenze tra l'organo della Cassazione e la Corte costituzionale in punto di omogeneità, sia per quanto attiene alla possibilità di distorcere l'identità politica delle richieste[119].

Peraltro, in una fase iniziale, l'Ufficio centrale nutriva dei dubbi rispetto alla legittimità costituzionale delle previsioni legislative inerenti al potere di concentrazione, in particolare in riferimento alla garanzia del «prevalere della effettiva maggioranza e di una maggioranza formata senza distorsioni»[120]. Nel caso di specie, l'Ufficio centrale, era stato chiamato a vagliare la legittimità di tre richieste referendarie - una presentata dal partito radicale e due presentate dal Movimento per la vita - che intendevano abrogare parzialmente la legge 194 del 1978, in materia di interruzione volontaria di gravidanza. L'organo della Cassazione, con la prima ordinanza "preparatoria"[121], peraltro utilizzata in maniera non corretta[122], non aveva proposto la concentrazione come previsto dalla legge ma, ritenendo di difficile e contradditoria applicazione la disciplina in oggetto, aveva chiesto ai promotori le loro deduzioni rispetto alla «prospettabilità di una eventuale questione di legittimità costituzionale dell'art.32». Con la successiva ordinanza del 15 dicembre 1980, l'Ufficio centrale ha ritenuto di non poter procedere alla concentrazione, a causa dell'impossibilità di ridurre le richieste in un unico quesito formulato «in termini dilemmatici», ma ha comunque rilevato una serie di profili critici, esprimendo, pur indirettamente, senza sollevare questione di legittimità costituzionale della disciplina, i suoi dubbi in merito[123]. La Corte costituzionale, tuttavia, in questo frangente non ha offerto chiarimenti sul punto[124], non rispondendo alle sollecitazioni dell'organo della Cassazione, limitandosi a osservare che il suo compito è pronunciarsi sull'«ammissibilità delle singole richieste […] come dichiarate legittime da parte dell'Ufficio centrale» e che non è possibile «applicare in blocco» i criteri elaborati a partire dalla sentenza 16 del 1978, in particolare per quanto attiene all'omogeneità. Nel caso di plurime richieste abrogative concorrenti riguardanti la stessa legge, avrebbero potuto verificarsi degli «inconvenienti».

---

[119] Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, 201; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 315; E. BETTINELLI, *I referendum nel "sistema" della l. n. 352 del 1970*, in AA. VV., *Il referendum a livello regionale, locale, circoscrizionale*, Firenze 1988, 27.

[120] Ord. 2 dicembre 1980, concernente le richieste in materia di interruzione volontaria di gravidanza.

[121] La già citata ord. 2 dicembre 1980, pronunciata ai sensi dell'art. 32, comma 4.

[122] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 196.

[123] Nell'ord. 15 dicembre 1980 l'Ufficio centrale ha sottolineato «le incoerenze sistematiche e le incongruenze di risultati cui mette capo la vigente disciplina (talune delle quali sono rilevanti anche sul piano della legittimità costituzionale) incidendo su fasi distinte ed ulteriori del procedimento referendario, il cui controllo non ricade entro la sfera delle attribuzioni nel presente momento esercitate dall'Ufficio centrale per il referendum» e così «resta […] salva la potestà di altri organi competenti di rilevare – ove del caso, anche d'ufficio – eventuali sospetti di incostituzionalità», in riferimento all'ipotesi, non disciplinata, in cui il referendum debba svolgersi contemporaneamente su quesiti distinti o contrapposti, ma che abbiano ad oggetto lo stesso provvedimento legislativo.

[124] Cfr. Corte cost. sent. 26 del 1981.

Partendo dal ventaglio di problemi emersi in occasione di questo primo caso, si intende analizzare i passaggi più rilevanti in punto di concentrazione[125], con l'obiettivo di trarne degli elementi rispetto all'operato dell'Ufficio centrale in casi del genere e al suo impatto sulla prosecuzione del procedimento referendario. Con un'ordinanza del 23 ottobre 1986, l'organo della Cassazione aveva proposto, secondo quanto previsto dalla legge, di concentrare due richieste in materia di caccia[126], negandola poi con l'ordinanza definitiva del successivo 13 dicembre, in cui mostra di aver accolto le tesi sostenute dai promotori nelle memorie depositate: secondo loro i due quesiti riguardavano disposizioni legislative «diverse» in quanto «racchiuse in due testi normativi diversi e non coevi» e soprattutto «per contenuto obiettivo». Sempre con ordinanza del 23 ottobre 1986, L'Ufficio centrale aveva proposto altresì di concentrare tre quesiti abrogativi aventi ad oggetto, in senso ampio, la realizzazione e il funzionamento delle centrali nucleari, ritenendoli omogenei nel senso indicato dalla Corte costituzionale, poiché riguardavano «un problema unitario e si propongono l'unico obiettivo di precludere la possibilità dell'istituzione e del funzionamento delle centrali nucleari nel territorio nazionale»[127]. Per i promotori, invece, il quesito risultante dalla concentrazione sarebbe stato «eterogeneo, e, quindi, insuscettibile di unica risposta da parte dell'elettore», la cui libertà di scelta sarebbe stata «compromessa». L'Ufficio centrale, con la successiva ordinanza del 13 dicembre, pur ribadendo che, in presenza dei presupposti, la concentrazione costituisce un obbligo e sottolineando l'esistenza di un «tema centrale, oggetto dei tre referendum» aveva deciso di mantenere i quesiti distinti. L'organo della Cassazione ha invece disposto la concentrazione nel 1999, in relazione a due proposte identiche in materia di legge elettorale e in relazione a due richieste attinenti alle stesse disposizioni in materia di leggi sul finanziamento pubblico ai partiti[128]. Un altro caso si è verificato più di recente, nell'ambito dei sei referendum sui "beni comuni"[129]. In particolare, erano stati proposti tre quesiti in materia di acqua pubblica e l'Ufficio centrale aveva richiesto, con l'ordinanza interlocutoria del 29 ottobre 2010, di concentrare i due che avevano ad oggetto, in tutto o in parte, l'art. 23-bis del "decreto Ronchi-Fitto"[130], proponendo altresì una denominazione unitaria[131]. I promotori delle

[125] Cfr. R. PINARDI, *Ufficio centrale*, cit., 197 ss.

[126] Richieste aventi ad oggetto alcuni articoli della legge 968 del 1977 e l'art. 842 c.c., in quanto «le due richieste abrogative appaiono […] convergenti all'unica finalità di espungere dall'ordinamento giuridico l'intera normazione fondata sul presupposto dell'attuale disciplina permissiva della caccia […] onde la loro concentrazione è doverosa per concretizzare un solo quesito complesso, ma organico e coerente tale da agevolare la scelta dei votanti». Quanto al dibattito dell'epoca, cfr. le posizioni critiche verso la concentrazione di C. CHIOLA, *Ufficio centrale e quesiti referendari*, in AA. VV., *Referendum sulla caccia : problemi vecchi e nuovi*, Perugia 1986, 28; A. CLARIZIA, *Omogeneità e coerenza dei quesiti referendari*, ivi, 204.

[127] Sulla debolezza della proposta di concentrazione E. BETTINELLI, *Referendum sul nucleare. Tre quesiti, una sola questione (con Postilla, a prima lettura)*, in *Il Foro It.*. 1987, 402 ss.

[128] Concentrazione proposta con ord. 28 ottobre 1999 e disposta con ord. del 7 dicembre 1999. Nel primo caso le proposte concernevano l'abrogazione dell'attribuzione con metodo proporzionale del 25% dei seggi per l'elezione della Camera e nel secondo l'eliminazione degli artt. 1, 2, e 3 della legge 157 del 1999.

[129] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 326 ss. Per la questione che qui interessa, spec. 342-343.

[130] Decreto-legge 135 del 2009, convertito con legge di conversione 166 del 2009.

due iniziative hanno invece sostenuto che la diversità dell'oggetto ostasse alla concentrazione. Successivamente ad alcune correzioni formali e alla conferma delle denominazioni, l'Ufficio centrale ne ha riconosciuto la conformità alla legge.

Cercando si sistematizzare, sembra che l'Ufficio centrale valuti «in maniera comparata il grado di affinità delle singole richieste che sono state disgiuntamente proposte al voto popolare»[132], seguendo una ratio assimilabile a quella elaborata dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza 16 del 1978 sul limite dell'omogeneità. A questo punto della riflessione, assume un valore determinante la citata sentenza 26 del 1981, in cui la Corte costituzionale, di fronte ai dubbi sulla legittimità costituzionale del potere di concentrazione, manifestati indirettamente dall'organo della Cassazione, ha affermato che agli «inconvenienti» dati dalla coesistenza di più referendum aventi ad oggetto la stessa legge, si possa porre rimedio affidandosi «alla maturità degli elettori» e a «futuri interventi del legislatore». Tralasciando il vago riferimento «alla maturità degli elettori», che già aveva lasciato perplessi i primi commentatori[133] e nell'impossibilità di intervenire con una pronuncia additiva[134], sebbene in dottrina non fosse mancato chi aveva sostenuto questa soluzione[135], l'opzione preferibile sarebbe stata la modifica e l'integrazione legislativa della disciplina vigente[136], in modo da evitare una volta per tutte situazioni di ambiguità o di interferenza fra organi, scongiurando al contempo il verificarsi di situazioni in cui si fosse chiamati ad esprimersi contemporaneamente su due o più quesiti tra loro equivoci e incoerenti e che all'esito della consultazione emergessero risultati incerti o contraddittori.

Allo stato, con gli strumenti di cui si dispone, nella consapevolezza delle incertezze che un concetto quale quello dell'omogeneità implica, situato com'è sul crinale che separa giudizio di legittimità e giudizio di ammissibilità, un ruolo rilevante nell'evitare eventuali conflitti è rimesso alla prudenza e alla saggezza non degli elettori, ma della Corte costituzionale e dell'Ufficio centrale[137], che, almeno su questo fronte, hanno dimostrato, nei limiti consentiti da una disciplina così imprecisa, di svolgere il loro ruolo evitando irrimediabili sconfinamenti, seppur fermandosi a volte molto al limite.

---

[131] «Servizio idrico integrato. Forme di gestione e procedure di affidamento in materia di risorse idriche. Abrogazione di norme». Sulla denominazione dei quesiti v. altresì infra.

[132] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 203.

[133] F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum*, in *Giur. cost*., 1981, I, 2106.

[134] F. CERRONE, *Ufficio centrale*, cit., 222.

[135] F. MODUGNO, *Rassegna critica*, cit., 2106-2107, pur riconoscendo che la questione avrebbe dovuto essere risolta dal legislatore, riteneva che in quel momento «coerenza avrebbe imposto […] che la Corte si fosse data carico dell'incompiutezza della disciplina legislativa e, dopo aver sollevato dinnanzi a sé la questione di costituzionalità dell'art. 32 e forse anche dell'art. 34 […] avesse con sentenza aggiuntiva proceduto all'indicazione dei criteri e degli organi (la Corte stessa, ovvero l'Ufficio centrale) deputati pro tempore a fino ad intervento legislativo, a procedere alla fissazione dell'ordine cronologico dei vari referendum».

[136] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 209-210.

[137] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 318.

5. *Del "dare un nome" alle richieste referendarie e delle problematiche che tale potere sottende*

L'ultima competenza che spetta all'Ufficio centrale nell'ambito del giudizio di legittimità delle proposte di referendum abrogativo consiste, «sentiti i promotori», nello stabilire «la denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione, al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum». Così dispone il comma 7 dell'art. 32, aggiunto dall'art. 1 della legge 173 del 1995, che ha modificato la legge di attuazione. Tale intervento era indirizzato a soddisfare «esigenze di trasparenza e di comunicazione […] facilitando all'elettore l'espressione del voto»[138], collocandosi in una fase caratterizzata da consultazioni referendarie frequenti, nonché vertenti su molteplici richieste contestuali, spesso di difficile comprensibilità. Una riforma in tale direzione era stata auspicata da una parte della dottrina[139], e valutata anche con un certo favore[140], ma si rivela pesto portatrice di ulteriori incertezze[141].

Va, in prima battuta, rilevato che il comma 7 dell'art. 32 può essere applicato qualora la richiesta rimessa al controllo dell'Ufficio centrale sia al contempo dichiarata legittima. Pertanto, la denominazione viene stabilita in una fase successiva rispetto a quella della formazione dell'intento referendario. Infatti, in caso di iniziativa popolare, la denominazione non è riportata sui moduli di raccolta delle firme ed è anzi stata anche avanzata l'ipotesi[142] che i promotori esplicitassero l'intento già sui moduli di raccolta firme. Come d'altra parte sottolineato[143], ciò richiederebbe un'apposita modifica legislativa: la denominazione del referendum, infatti, non può ritenersi un «surrogato di

---

[138] P. CIARLO, *Intento referendario, ammissibilità e comunicazione politica*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 109.

[139] Cfr. P. CARNEVALE, F. MODUGNO, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. n. 16 del 1978*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 68-69. Sulla stessa linea G. M. SALERNO, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum "di principio" in materia elettorale*, in *Giur. it*., 1996, IV, 289 e 295 ss.; A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (cur.) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino 1999, 462; G. AZZARITI, *La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali: sull'ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in *Giur.cost*., 1999, 1283. A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 500, ricostruendo, di recente, i passaggi fondamentali del procedimento referendario definisce «di rilevante impatto» l'attribuzione all'Ufficio centrale del potere di denominazione.

[140] Cfr. T. MARTINES, *Diritto costituzionale*[10], Milano 2000, 328; G. M. SALERNO, *Alcune considerazioni*, cit., 295-6. Quest'ultimo, in particolare, sottolineava che «la recente innovazione legislativa ha fatto emergere a livello normativo il vero oggetto del referendum», in modo da «rendere politicamente più trasparente e giuridicamente più delimitata la vera questione dilemmatica e di principio sottoposta alla consultazione popolare».

[141] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 265; P. CARNEVALE, *Nuove incertezze e problemi inediti per il referendum abrogativo al varco del nuovo millennio, fra oscillante assetto del regime dei controlli e interferenza da delegificazione*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (cur.), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino 2001, 46; F. MODUGNO, *Ancora una rassegna sull'ammissibilità dei referendum abrogativi*, in *Giur cost*., 2001, 1810 ss.

[142] P. CIARLO, *Intento referendario, ammissibilità e comunicazione politica*, cit., 109 ss., spec. 112.

[143] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 265, nt. 25.

motivazione» della richiesta[144]. Guardando alla disposizione che ha introdotto la denominazione, non si rinvengono inoltre elementi da cui ricavare con quale atto l'Ufficio centrale sia chiamato a stabilirla, sebbene l'organo della Cassazione abbia ritenuto, già nelle prime applicazioni, di utilizzare la stessa ordinanza attraverso cui si pronuncia sulla legittimità delle richieste[145].

In secondo luogo, ai fini della comprensione dei passaggi del procedimento referendario, e, secondo alcuni, anche dei momenti successivi al voto[146], va individuato quale sia il contenuto del potere di denominazione di cui l'Ufficio centrale dispone e a quali limiti sia sottoposto. Stando alla lettera della legge, l'organo della Cassazione fissa la denominazione della richiesta di referendum, che serve all'«identificazione dell'oggetto del referendum». Sembra quindi che la richiesta da denominare e l'oggetto da identificare non coincidano, ponendo l'interrogativo per cui la denominazione debba interessare le disposizioni oggetto della richiesta o le norme oggetto dell'eventuale abrogazione referendaria[147]. Nel caso in cui la denominazione riguardasse le mere disposizioni, se la richiesta concernesse una sola disposizione, l'Ufficio centrale dovrebbe adottare come denominazione della richiesta quella già data dal legislatore; se invece esso mancasse o la richiesta riguardasse disposizioni plurime, l'Ufficio centrale dovrebbe allora individuare i contenuti comuni e sintetizzarli. Nel diverso caso in cui si assumesse che la denominazione serva ad identificare le norme oggetto di eventuale abrogazione, l'organo finirebbe per ragionare sugli effetti del referendum, così occupando uno spazio di controllo che invece non gli spetta, essendo infatti questa una valutazione svolta dalla Corte costituzionale, oltretutto rischiando di distorcere la volontà popolare.

Se, da una parte, si è ritenuto che l'esercizio del potere di denominazione fosse in qualche modo destinato a tradursi in una riflessione sugli esiti dell'eventuale abrogazione referendaria[148], l'Ufficio centrale ha fin da subito negato che, nell'esercitare il potere di denominazione, potesse giungere «ad esplicitare quale sia l'assetto normativo che i promotori si ripromettono di conseguire»[149]. L'ordinanza del 18 dicembre 1996, da cui è tratta la citazione, era stata preceduta dall'ordinanza dell'11

---

[144] L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale nell'ammissibilità del referendum*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 18. Sulla possibilità di motivare la richiesta referendaria si ritornerà infra.

[145] Cfr. ord. 26 novembre e 11 dicembre 1996, ord. 1 dicembre 1998 e ord. 7 dicembre 1999 (poi modificata dall'ord. del 21 dicembre successivo per quanto attiene alla denominazione attribuita al referendum abrogativo sulla disciplina dei termini processuali). Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 214; G.M. SALERNO, *Alcune considerazioni in tema di effetti consequenziali del referendum "di principio" in materia elettorale*, in *Giur. it.*, IV, 295-296.

[146] Una parte della dottrina ritiene che la denominazione esprima comunque un indirizzo rispetto alla legislazione successiva alla consultazione referendaria. Cfr. G. M. SALERNO, *Alcune considerazioni*, cit., 296-297; A. PIZZORUSSO, *Anomalie e incongruenze della normativa costituzionale ed ordinaria in tema di referendum abrogativo*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 116.

[147] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 265-267.

[148] Cfr. P. CARNEVALE, *Nuove incertezze*, cit., 39 ss.; ID., *Noterelle in tema di motivazione della richiesta di referendum abrogativo, interpretazione della sua ratio e intendimenti soggettivi dei promotori nel giudizio di ammissibilità delle proposte ablatorie popolari*, in A. RUGGERI (cur.), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale. Atti del seminario di Messina del 7-8 maggio 1993*, Torino 1994, 418 ss.

[149] Ord. 18 dicembre 1996. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 212-213.

dicembre, in cui l'Ufficio centrale era chiamato a pronunciarsi su una richiesta di abrogazione parziale del d.P.R. n. 309 del 1990[150], dichiarando legittima la richiesta e stabilendo la denominazione del referendum[151]. I promotori, con una memoria, avevano chiesto di modificare la denominazione, in quanto non corrispondente all'«intento abrogativo»[152], ma l'Ufficio centrale, con la suddetta ordinanza del 18 dicembre, non ne ha condiviso l'impostazione. Sosteneva infatti l'Ufficio centrale lo scopo della denominazione consiste nel «rendere possibile all'elettore di cogliere a prima lettura il significato dell'oggetto del referendum», ritenendosi quindi «necessario e sufficiente» che essa «contenga una chiara e sintetica indicazione del testo della norma di cui si propone l'abrogazione». Al di là del caso di specie, in cui forse in effetti la denominazione non indicava in modo sufficientemente chiaro su cosa vertesse la proposta di ablazione popolare, ciò che più rileva ai nostri fini è che l'organo della Cassazione abbia affermato che il potere di denominazione non deve «estendersi fino ad esplicitare quale sia l'assetto normativo che i promotori si ripromettono di conseguire», così illustrando la principale ragione del rigetto dell'istanza[153].

In generale, non può rintracciarsi una tendenza consolidata dell'Ufficio centrale rispetto alle richieste di modifica della denominazione provenienti dai promotori. Si può, tuttavia, in linea di massima affermare che l'organo della Cassazione sia molto cauto, conformemente a quanto appena detto, a non trasformare la denominazione in un'illustrazione della volontà ablatoria dei promotori, seguendo il faro della chiarezza del quesito, sebbene non sia possibile a priori escludere sviamenti rispetto a questo obiettivo. A questo proposito, può essere interessante osservare quanto recentemente accaduto rispetto alla denominazione dei quesiti in materia di giustizia, eutanasia e cannabis[154].

Per quanto attiene ai referendum sulla giustizia[155], l'Ufficio centrale ha riconosciuto la legittimità dei sei quesiti e, oltre a correggere alcuni errori materiali, ha proceduto alla denominazione. Relativamente ai quesiti aventi ad oggetto le misure cautelari[156], la separazione delle carriere[157], i consigli giudiziari[158] e la responsabilità

---

[150] TU leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza.

[151] "Droghe leggere: esclusione dei derivati della canapa indiana (come hashish e marijuana) dalle droghe proibite".

[152] Per i promotori, l'intento non era, come desumibile dalla denominazione, quello della mera liberalizzazione, ma quello di regolamentare innovativamente le attività connesse alle droghe leggere, come peraltro ricostruito in Corte cost., sent. 27 del 1997.

[153] Cfr. in questo senso P. CIARLO, *Intento referendario*, cit., 109, per cui la denominazione deve avvenire «sulla base del quesito e non riguarda l'intento». Sul problema delle conseguenze di una imprecisa o errata denominazione del quesito, qui solo evocato, si ritornerà a breve.

[154] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 511-514.

[155] V. Cfr. ord. interlocutoria 26 ottobre 2021 e ord. definitiva 29 novembre 2021.

[156] La denominazione proposta era "Abrogazione dell'ultimo inciso dell'art.274, comma1, lettera c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale", mentre quella accolta su suggerimento dei promotori: "Limitazione delle misure cautelari: abrogazione dell'ultimo inciso dell'art. 274, comma 1, lett c), codice di procedura penale, in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale".

[157] L'Ufficio centrale propone di integrare il quesito col riferimento alle successive modifiche del d.lgs. 106/2006 e di denominarlo "abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario concernenti il passaggio delle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei

civile dei magistrati[159], l'Ufficio centrale ha accolto i suggerimenti dei promotori. Tuttavia, nel caso del quesito sulla responsabilità civile, l'accoglimento della proposta di denominazione dei promotori non ha favorito la chiarezza[160]: l'aggiunta del riferimento alla responsabilità «diretta» ha infatti reso il quesito maggiormente equivocabile, poiché, diversamente da quanto stabilito nel titolo, dall'oggetto emergeva che non si intendeva sostituire la responsabilità dello Stato con quella diretta del magistrato, bensì, tramite le ormai consuete operazioni di "ritaglio", aggiungere l'azione del danneggiato nei confronti del magistrato, tenendo ferma quella verso lo Stato. L'Ufficio centrale ha invece respinto i suggerimenti dei promotori relativi alla denominazione dei quesiti concernenti l'incandidabilità[161] e il CSM[162]. Nel primo caso, l'Ufficio centrale ha respinto la denominazione proposta dai promotori in quanto faceva leva sulla natura sanzionatoria della incandidabilità, mentre «nulla induce ad asserire che l'incandidabilità ivi stabilita abbia natura sanzionatoria […] inoltre, la formula proposta […] appare foriera di equivoci, inducendo a ritenere che il diritto di ricoprire cariche elettive e di governo sia conseguenza della sentenza definitiva di condanna». Nel secondo caso, l'Ufficio centrale ha invece respinto la denominazione suggerita poiché «fuorviante, in quanto l'istituto del referendum, a norma dell'art. 75 Cost., inerisce esclusivamente all'abrogazione di norme, mentre la "riforma" implica l'introduzione nell'ordinamento di nuovi contenuti normativi o la rielaborazione di quelli enucleabili dalle norme in vigore e, dunque, un'operazione di natura giuridica ben diversa». Per quanto attiene al quesito sull'eutanasia legale, l'Ufficio centrale ha respinto la modifica di denominazione proposta dai promotori[163], che vi esplicitavano il

---

magistrati ordinari". Accoglie poi la denominazione suggerita dai proponenti: "separazione delle carriere: abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario concernenti il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati ordinari".

[158] La denominazione "abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio Direttivo della Cassazione e dei Consigli Giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte" viene modificata, come suggerito dai promotori, in "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 Cassazione e dei Consigli Giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte".

[159] La denominazione "abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie" è stata modificata secondo i suggerimenti dei promotori in "Responsabilità civile diretta dei magistrati: abrogazione di norme processuali in tema di responsabilità civile dei magistrati per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie".

[160] Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 512.

[161] L'Ufficio centrale, che aveva proposto la denominazione "abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi", ha respinto quella proposta dai promotori "Abrogazione degli effetti sanzionatori extra-penali con riferimento al diritto di ricoprire cariche elettive e di governo in conseguenza di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, di cui al d.lgs. 235/2012".

[162] La denominazione proposta dall'Ufficio centrale era "Abrogazione di norme in tema di elezioni dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura". Non è stata accolta quella proposta dai promotori: "Riforma delle elezioni dei membri togati del Consiglio superiore della magistratura. Abrogazione di norme in tema di elezioni dei componenti del consiglio superiore della magistratura".

[163] V. ord. interlocutoria 30 novembre 2021 e ord. definitiva 15 dicembre 2021. Questa la denominazione dell'Ufficio centrale: "abrogazione parziale dell'art 579 del codice penale (omicidio del consenziente)". I promotori avevano invece suggerito: "abrogazione parziale dell'art 579 del codice

principio della «disponibilità della propria vita mediante consenso libero, consapevole e informato», nella prospettiva del definitivo superamento della prospettiva del codice Rocco e della valorizzazione delle aperture della sentenza 242 del 2019. Per l'organo della Cassazione, tale titolo non trovava rispondenza nell'oggetto e non offriva chiarimenti, poiché «l'indicazione di un bilanciamento fra diritti di pari dignità costituzionale […]diversamente da quanto affermato dai promotori, non trova fondamento nella sentenza 242/2019 della Corte cost., né è rispettoso dei limiti di un quesito di natura abrogativa, spingendosi piuttosto sul terreno di scelte eventualmente spettanti agli organi istituzionalmente competenti all'adozione di una disciplina organica della materia». La legittimità del referendum sulla cannabis è stata pronunciata[164] in seguito all'integrazione del quesito[165] e dopo aver accolto il suggerimento di modifica della denominazione proveniente dai promotori[166]. Questa più recente casistica conferma la tendenza dell'Ufficio centrale ad attribuire una denominazione quanto più possibile oggettiva del quesito – al netto di "incidenti" che di certo la normativa vigente non fa nulla per scongiurare – cercando di non esporsi al rischio di tramutare l'attribuzione del titolo in un'occasione per i promotori per esplicitare il proprio intento abrogativo.

Rispetto alla questione della posizione assunta dalla Corte costituzionale nei confronti della denominazione operata dall'Ufficio centrale, va rilevato che, in alcuni casi[167], la Corte si è appoggiata alla denominazione per interpretare le richieste referendarie, mentre in altri se ne è servita, pur con cautela[168], per trarne, di riflesso, argomenti nel senso della loro disomogeneità e contraddittorietà. La Corte costituzionale, nella sentenza 37 del 2000, ha tuttavia esplicitamente affermato, nello specifico caso di un referendum in materia di ordinamento giudiziario, che la denominazione appariva «non del tutto adeguata, e in sostanza eccedente, rispetto alla oggettiva portata delle abrogazioni proposte», sottolineando che è la «portata oggettiva del quesito, e non già la corrispondenza ad essa del titolo attribuito, che costituisce elemento decisivo per ritenere […] la ammissibilità della richiesta di referendum». Per

---

penale (omicidio del consenziente) – disponibilità della propria vita mediante consenso libero, consapevole e informato". Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 513; G. RAZZANO, *Le incognite del referendum c.d. «sull'eutanasia», fra denominazione del quesito, contenuto costituzionalmente vincolato e contesto storico*, in *Consulta Online*, III/2021, 973 ss.; ID., *Quali implicazioni per il giudizio di ammissibilità dopo l'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum, che ha dichiarato legittima la denominazione «abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. (omicidio del consenziente)» e ha respinto «Disponibilità della propria vita mediante consenso libero, consapevole e informato»?*, in *Consulta Online*, I/2022, 86 ss.

[164] Ord. interlocutoria 15 dicembre 2021; ord. definitiva 11 gennaio 2022.

[165] Viene precisato che le modifiche all'art 73 co 4 introdotte dall'art 4-bis del decreto-legge 272/2005 erano state dichiarate illegittime da Corte cost., sent. 32 del 2014, per cui trovava applicazione l'art 73 del medesimo DPR e le relative tabelle in quanto mai validamente abrogati, nella formulazione precedente alle modifiche apportate".

[166] La denominazione proposta dall'Ufficio centrale "abrogazione parziale di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope", viene modificata, in seguito ai suggerimenti dei promotori, in "abrogazione parziale di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope.

[167] Cfr. Corte cost., sent 18 e 19 del 1997.

[168] Cfr. Corte cost., sent. 40 e 43 del 2000.

la Corte, la denominazione della richiesta abrogativa operata dall'Ufficio centrale pare quindi dover individuare il *thema decidendum* che il «quesito referendario *obiettivamente* incorpora»[169].

L'attribuzione del potere di denominazione all'Ufficio centrale, sorretta da un'esigenza di chiarezza e trasparenza, finisce per non soddisfarla pienamente, sia a causa del tenore testuale della sua previsione, sia a causa della fisionomia assunta dai quesiti referendari. La denominazione infatti interviene in un momento successivo all'avvio del procedimento referendario e la lettera della legge pare non consentire di affermare inequivocabilmente se la denominazione debba riguardare, riassumendo, le disposizioni o gli effetti dell'abrogazione, e quindi le norme[170]. Bisogna inoltre confrontarsi con l'esistenza di una corposa giurisprudenza che ha ammesso i referendum manipolativi[171], sulla quale non è possibile soffermarsi ulteriormente in questa sede, che ha reso ancor più difficile il raggiungimento dell'obiettivo della chiarezza.

Si concorda tuttavia con chi propende per una configurazione oggettiva della denominazione del referendum abrogativo[172], escludendo che la denominazione possa considerare gli effetti dell'eventuale abrogazione referendaria[173]. Si ritiene comunque che, nell'applicare i criteri di ammissibilità individuati a partire dalla sentenza 16 del 1978, radicati nell'esigenza di chiarezza, omogeneità ed esaustività del quesito, nell'individuare l'oggetto della richiesta referendaria, la Corte costituzionale non resti vincolata dalla denominazione attribuita dall'Ufficio centrale[174]. Infatti, spostando l'attenzione su un piano più generale, si rileva come una giurisprudenza costituzionale consolidata, a partire dalla sentenza 10 del 1972, abbia messo in chiaro l'autonomia del giudizio di legittimità e del giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie, e quindi dei controlli rispettivamente effettuati e delle loro risultanze[175]. L'organo della Cassazione non è chiamato a verificare l'omogeneità, la chiarezza e l'esaustività della richiesta referendaria: nell'individuazione della denominazione non è insito un implicito riscontro di tali elementi. È pur vero che, di fronte a quesiti disomogenei o non chiari, l'Ufficio centrale sia pressoché costretto a compiere quella che è stata definita una «acrobazia interpretativa»[176] nel rinvenire una inesistente sintesi fra le richieste, o nel mettere in luce alcune questioni presenti e non altre. Il controllo di ammissibilità, in tali casi, diviene ancora più necessario, e non può certo ammettersi che il suo svolgimento

---

[169] Corsivo nostro. Corte cost, sent. n. 19 del 1997, riferita all'individuazione della "denominazione imposta". V. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 211.

[170] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 267.

[171] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 267; G. AZZARITI, *La resistibile ascesa*, cit., 1283.

[172] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 212.

[173] A. MORRONE, *Riflessioni problematiche sulla "denominazione" della richiesta referendaria*, in *Giur.it.*, 2000, 1555.

[174] Si esprimono in questo senso P. CARNEVALE, *Nuove incertezze*, cit., 41 ss.; G. M. SALERNO, *Alcune considerazioni*, cit., 296-7; A. MORRONE, *Riflessioni problematiche*, cit., 1557; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 214-215. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 267-268 ritiene che la legge non offra risposte sicure.

[175] P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo, intervento legislativo sopravvenuto e «blocco» delle operazioni referendarie. Nuovi spunti di riflessione alla luce di un recente intervento del Capo dello Stato e di taluni sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 1993, V, 266.

[176] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 215, nt. 436.

sia in qualche modo vincolato dalla denominazione dell'oggetto del referendum. Può anche accadere, come anticipato, che l'Ufficio centrale individui una denominazione errata o poco centrata, configurando un vizio non imputabile ai promotori. Nella già citata sentenza 37 del 2000, la Corte costituzionale aveva appunto censurato l'Ufficio centrale per aver attribuito una denominazione inadeguata, affermando che elemento decisivo per dichiarare l'ammissibilità del quesito referendario fosse la sua portata oggettiva e non la sua corrispondenza con il titolo, non mancando di auspicare un'opportuna modifica legislativa anche allo scopo di rispondere al problema dell'eventuale attribuzione di una denominazione errata. Vi è chi ha ritenuto che la disciplina vigente sia in contrasto con la Costituzione: si è ipotizzato[177] che in un caso del genere la Corte costituzionale potesse sollevare davanti a se stessa una questione di legittimità degli artt. 32 e 33 della legge di attuazione del referendum, nella misura in cui non le era consentito rinviare all'Ufficio centrale affinché quest'ultimo formulasse una più corretta denominazione ai fini del suo giudizio sull'ammissibilità ed è stato sottolineato[178] che la disciplina vigente, che "costringe" la Corte costituzionale a vagliare l'ammissibilità del quesito anche quando erroneamente denominato, provoca, distorcendo la volontà referendaria, una violazione degli artt. 48 e 75 della Costituzione. Il pericolo di distorsione della volontà referendaria in caso di pronuncia di ammissibilità rispetto ad una richiesta erroneamente denominata sarebbe particolarmente concreto nel caso in cui si condividesse la posizione di chi sostiene che la denominazione rilevi rispetto alla ricostruzione dell'intento referendario[179]. Tuttavia, non si condivide questa impostazione e su questo punto si può richiamare l'art. 35 della legge 352 del 1970, in cui si afferma che la votazione ha ad oggetto solamente il quesito, implicando l'esclusione dell'ipotesi che il voto coinvolga in qualche modo la denominazione e, non essendoci voto sulla denominazione, essa non dovrebbe essere oggetto nemmeno di attività interpretativa. Si potrebbe, a questo proposito, istituire un parallelismo tra denominazione e *titula legis*, che, come sancito dalla giurisprudenza, non integrano né fanno parte del testo legislativo e non vincolano l'interprete, ma, alla stregua dei lavori preparatori, hanno un mero valore interpretativo non limitativo del significato del testo[180]. In concreto, non può tuttavia escludersi che una denominazione erronea o non chiara possa comunque distorcere la volontà di chi intende votare.

Allo stato, si può forse affermare che i condivisibili obiettivi di chiarezza e trasparenza alla base della riforma del 1995, che ha aggiunto il comma 7 all'art. 32, non sono stati pienamente raggiunti, soprattutto a causa di una certa indeterminatezza e lacunosità testuale che ha reso, nelle situazioni più problematiche, ancora più incerto l'operare dell'Ufficio centrale e della Corte costituzionale. Finché non interverrà un'auspicata modifica legislativa o una pronuncia della Corte costituzionale, non ci si

[177] A. MANGIA, *Referendum*, cit., 295 nt. 42.

[178] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 267-268.

[179] Cfr. C. CHIOLA, *Introduzione*, in *Politica del diritto*, 2/1999, 271.

[180] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 268. In dottrina, in questo senso, cfr. A. BALDASSARRE, *Titolo della legge e forza di legge*, in *Giur cost*., 1965, 1635 ss. Di diverso avviso rispetto all'estraneità della denominazione dal voto e quindi dall'attività interpretativa F. MODUGNO, *Ancora una rassegna*, cit., 1811.

può che, di nuovo, affidare ad un esercizio dei controlli, da parte di Ufficio centrale e Corte costituzionale, il più possibile rispettoso dei reciproci spazi[181].

6.1. *La cangiante fisionomia del giudizio sull'abrogazione sufficiente nell'"età dell'oro" del referendum*

L'art. 39 della legge 352 del 1970, nell'ambito delle funzioni esercitate dall'Ufficio centrale, ha posto notevoli questioni di carattere teorico-interpretativo concernenti la sua corretta applicazione, di grande impatto rispetto al procedimento referendario, dal momento che prevede il giudizio sulla sufficienza di un'abrogazione nel determinare la cessazione delle operazioni referendarie.

Già nell'ambito delle prime esperienze referendarie, la previsione per cui «se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso», si era dimostrata foriera di difficoltà di non poco momento, portando a interrogarsi sul come si dovesse procedere nel caso in cui la norma oggetto del quesito fosse modificata, ma non abrogata, oppure nel caso in cui l'abrogazione della norma fosse seguita dall'introduzione di una nuova disciplina. Le posizioni su tale questione erano molteplici e di segno opposto[182]: da un lato, vi era chi riteneva che l'abrogazione, anche non espressa, della normativa oggetto del quesito referendario bastasse ad interrompere il procedimento; dall'altro, vi era chi riteneva necessaria, per la cessazione delle operazioni, l'abrogazione espressa e integrale della normativa suddetta, in alcuni casi ritenendo incostituzionale l'art. 39 proprio a ragione del fatto che esso non contenesse una previsione chiara in questo senso.

La Corte costituzionale, con la sentenza 68 del 1978[183], ha accolto parzialmente la prima impostazione[184], pur tentando di definire le coordinate entro cui collocare le

---

[181] Cfr. le posizioni di P. CARNEVALE, *Nuove incertezze*, cit., 44 ss.; A. MORRONE, *Riflessioni problematiche*, cit., 1557. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 267, nt. 30, ritiene che anche una procedimentalizzazione del confronto tra Ufficio centrale e Corte costituzionale non assicuri comunque un corretto esplicarsi delle rispettive competenze.

[182] Per un'analisi delle diverse interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali dell'art. 39 della legge 352 del 1970 antecedente alla sentenza n. 68 del 1978 v. almeno R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 256-266; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 540-541 e riferimenti ivi citati.

[183]Sulla questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza 44 del 1978 cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 266 ss. In breve: la questione era stata sollevata d'ufficio dalla Corte costituzionale stessa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra il comitato promotore del referendum per l'abrogazione della "legge Reale" (legge n. 152 del 1975, Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico) e l'Ufficio centrale per il referendum, che aveva espunto dal testo del quesito referendario concernente l'intera legge l'art. 5, abrogato e sostituito dall'art. 2 della legge n. 533 del 1977. Tuttavia, l'articolo abrogato era stato, in sostanza, riprodotto dal nuovo. Si trattava. Peraltro, di una riforma legislativa "peggiorativa", in quanto veniva aggravata la sanzione prevista. Sul superamento del «paradosso» di ammettere la cessazione delle operazioni referendarie in caso di adozione di una nuova disciplina «che vada in direzione eguale e contraria» all'iniziativa referendaria cfr. N. ZANON, *Procedimento di referendum, rilevanza della volontà dei promotori e oggetto del conflitto di attribuzioni in una vicenda problematica*, in *Quad.cost*., 1990, 516, per cui il parametro che l'Ufficio centrale deve

diverse ipotesi che si sarebbero presentate. La Consulta ha dichiarato quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, «limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative». È stata quindi dichiarata l'incostituzionalità della disposizione nella misura in cui essa avrebbe consentito di vanificare gli intenti di promotori e sottoscrittori, aggirando quanto previsto dall'art. 75 Cost. Viene inoltre chiarito che l'oggetto del referendum abrogativo non consistesse nelle singole disposizioni o in un atto normativo complessivamente considerato, poiché «gli atti e i disposti legislativi indicati in ciascuna richiesta non sono altro che il mezzo per individuare una data normativa»[185]. Quindi, se oggetto del quesito è la disposizione, quello dell'abrogazione è la norma[186].

Attraverso questa decisione la Corte costituzionale ha "creato"[187] una ulteriore competenza in capo all'Ufficio centrale, definendo i principi che avrebbe dovuto seguire nell'ambito del suo operato, consentendo di stabilire i casi in cui poteva essere individuata una *ratio* legislativa diversa e sarebbe conseguita la cessazione delle operazioni referendarie[188]. La prima distinzione riguarda i casi in cui la richiesta

---

seguire è rappresentato dai «movimenti ordinamentali oggettivi». Sulla problematica, *amplius*, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 293 ss.

[184] M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 541. Secondo C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. cost.*, 1978, 729-730, in tale decisione la Corte avrebbe accolto alcuni spunti presenti in F. SORRENTINO, *Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum*, in *Studi parl. e pol. cost.*, 1971, IV, 31 ss., che equiparava il referendum abrogativo a un'ipotesi di abrogazione legislativa espressa, ritenendo che l'abrogazione delle disposizioni indicate nel quesito fosse idonea a interrompere l'iter referendario. Per C. MEZZANOTTE, *ivi*, la Corte avrebbe mantenuto una posizione di «equidistanza tra le tesi estreme» giungendo ad una «integrale riformulazione dei precetti in esso [nell'art. 39] racchiusi in modo che il gioco delle interferenze tra attività legislativa (del Parlamento e del Governo) e procedimento di referendum sia mantenuto, per quanto possibile, indenne dalla logica del blocco». Sono quindi state smentite ricostruzioni più radicali, quali quella di E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., 241, per cui l'art. 39 avrebbe trovato applicazione solo in caso di abrogazione totale espressa. Dopo la sentenza, C. CHIOLA, *Il «trasferimento» del referendum: lo spunto per una ipotesi ricostruttiva*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 723, critica invece la stessa eventualità che una legge sopravvenuta possa portare all'interruzione del procedimento referendario.

[185] G. CONTI, *Abrogazione sufficiente e procedimento referendario*, in *Oss. fonti*, 1998, 141.

[186] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 645 ss.

[187] Guardando alle prime reazioni della dottrina, si osserva come V. CRISAFULLI, *Nota a prima lettura della sent. n. 68 del 1978*, in *Giur. cost*., 1978, 580 ss., abbia sottolineato che ci si trovasse di fronte a una pronuncia additiva, attraverso cui la Corte ha censurato l'assenza di un'intera disciplina, rispondendo all'inclinazione delle istituzioni ad evitare le consultazioni referendarie.

[188] Cfr. punto 3 del Considerato in diritto: «conviene mantenere distinta l'ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l'abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l'indagine si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s'informano nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano – entro il nuovo ordinamento della materia – contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informatori non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria. Nel secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei

depositata dai promotori riguardi una legge nel suo complesso o solo l'abrogazione di specifiche disposizioni legislative. La Corte ha distinto inoltre l'ipotesi in cui una legge o un atto avente forza di legge abroghi interamente la disciplina sottoposta a referendum, conseguendo il medesimo risultato dell'abrogazione referendaria; l'ipotesi in cui una legge o un atto avente forza di legge abroghi la disciplina sottoposta a referendum regolando la stessa materia secondo principi ispiratori diversi; l'ipotesi in cui la disciplina oggetto del quesito venga abrogata dall'adozione di una nuova disciplina di diverso contenuto normativo essenziale[189].

Una volta che l'Ufficio centrale abbia stabilito che la normativa abrogatrice rispecchia i principi di innovatività sanciti dalla Corte costituzionale, il procedimento referendario già avviato viene interrotto. Se la normativa abrogatrice, invece, non raggiunge tale soglia di "sufficienza", l'Ufficio centrale "trasferisce" il quesito, riformulandolo conformemente allo *ius superveniens*.

Nonostante l'apparente chiarezza dei criteri enucleati nella motivazione della sentenza, essi non si sono rivelati univocamente applicabili. Anche se, nello stratificarsi della giurisprudenza dell'Ufficio centrale, possono forse individuarsi delle tendenze, i suddetti criteri non sempre si sono rivelati adeguati, in una prospettiva di coerenza, per stabilire in quali casi possa definirsi "nuova" una norma che abroga le disposizioni oggetto del quesito[190], in pendenza di una consultazione referendaria. Stando a tali criteri, ne deriverebbe che, se, da una parte, l'iniziativa referendaria non preclude l'esercizio del potere legislativo, dall'altra, le leggi sopravvenute che abrogano la disciplina sottoposta a referendum non interrompono di per sé il procedimento referendario.

Nel conferire questa nuova competenza all'Ufficio centrale, la Corte costituzionale ha attribuito a tale organo una funzione di "snodo" rispetto alle istanze dei promotori e del legislatore. Tuttavia, dal momento che nell'operare le sue valutazioni l'Ufficio centrale non avrebbe potuto ricorrere, né, da una parte, al criterio della minima innovazione, né, dall'altra, a criteri estranei all'ordinamento normativo, quali la volontà di una «frazione, non importa se minoritaria, del Corpo elettorale» o le «aspettative diffuse nella comunità»[191], una parte considerevole della dottrina ha escluso la rilevanza del "verso" dell'iniziativa referendaria, cioè del significato politico attribuibile alla richiesta presentata dai promotori[192]. Su tale aspetto, non incontroverso, si tornerà in seguito. L'impostazione della Corte costituzionale, che guarda ai criteri del contenuto normativo essenziale e dei principi ispiratori, sulla cui definizione, a distanza

---

singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti».

[189] Su questi passaggi, *amplius* R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 280 ss.

[190] Di diverso tenore l'impostazione di C. CHIOLA, *Itinerario con i promotori lungo il referendum*, cit., 126, per cui il giudizio dell'Ufficio centrale verterebbe sul piano astratto delle disposizioni e non su quello concreto delle norme. Tale prospettiva non offre tuttavia una soluzione rispetto a come valutare la diversità di criteri o principi della disciplina abrogante sopravvenuta.

[191] C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum*, cit., 732-733.

[192] Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 283 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 535 ss.; L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità referendaria*, in AA. VV.,*Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996*, cit., 19.

di anni, ci sono ancora diverse posizioni[193], si fonda, da una parte, sull'assenza di motivazione della richiesta di referendum abrogativo e, dall'altra, sull'impossibilità di individuare una volontà abrogatrice univoca rispetto ai sottoscrittori.

L'argomentazione della Corte costituzionale, tuttavia, ha presto mostrato i suoi limiti, dovuti alla concezione, sottesa ma evidente, del referendum come strumento di opposizione alla disciplina oggetto del quesito, senza considerare la prospettiva per cui esso potrebbe anzi porsi come mezzo per avviare riforme o per conferire una maggiore legittimazione attraverso il voto popolare. Si aggiunga inoltre il rischio di un mutamento del ruolo dell'Ufficio centrale: nonostante la sua natura e composizione e la pretesa della Consulta di aver individuato dei criteri "oggettivi", il giudizio sull'abrogazione sufficiente inevitabilmente porta al confronto con scelte per loro natura ideologiche ed ancorare al contesto, con il rischio di rendere l'organo della Cassazione una sorta di custode degli intenti dei firmatari e dei promotori.

Significative decisioni sull'abrogazione sufficiente si collocano proprio nell'"età d'oro" del referendum, compresa tra la fine degli anni Settanta e la metà degli anni Novanta, periodo durante il quale, al netto delle diverse problematiche, l'istituto referendario gode di grande vitalità, a ragione del perdurante allineamento degli assi istituzionali e del funzionamento degli equilibri, seppur variabili, intercorrenti tra partiti, istituzioni e società civile. Si analizzeranno quindi i passaggi salienti rispetto al modo in cui l'Ufficio centrale ha interpretato il suo ruolo, svolgendo la funzione "creata" dalla Corte costituzionale, le cui coordinate non si sono rivelate certe come pretendevano di essere e che, già ad una prima lettura, sembrano prefigurare diversi orientamenti. Ci si chiederà quindi se l'approccio dell'Ufficio centrale si sia evoluto nel tempo, se possano individuarsi delle tendenze e come queste si pongano nell'ambito del procedimento referendario, ed infine, se esse risultino o meno conformi alla natura dell'organo.

L'Ufficio centrale, in alcuni casi, segue precisamente i criteri fissati dalla Corte costituzionale, provvedendo a stabilire, in primo luogo, se il quesito riguardi la normativa intera o singole disposizioni e, nella prima ipotesi, se la normativa sopravvenuta comporti l'abrogazione totale o parziale di quella oggetto del quesito, applicando infine, alla situazione concretamente individuata, il criterio previsto quanto alla successione delle leggi nel tempo. In altri casi, l'Ufficio centrale procede invece ad un vaglio meno specifico, meno ancorato ai criteri della sentenza 68 del 1978. Le più significative ordinanze dell'Ufficio centrale saranno pertanto ricondotte nell'ambito di tali filoni[194], focalizzando l'analisi su alcune vicende peculiari, fungendo da punto di attacco per studiare alcune vicende più recenti, di notevole rilievo sia nella prospettiva

[193] Cfr. G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., 143, che fa riferimento ad una «via mediana» perseguita dalla Corte costituzionale, e D. BALDAZZI, *Il "seguito" della sentenza 68/1978 e la problematica ridefinita dell'abrogazione sufficiente nel procedimento referendario*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (cur.) "*Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli 2006, 511, che fa riferimento ad una interpretazione «normativista» della Corte.

[194] Per un'analisi complessiva della giurisprudenza dell'Ufficio centrale sull'abrogazione sufficiente v. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 285 ss.; G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., 147 ss.; A. MORRONE, *La "legge vigente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 297 ss.; D. BALDAZZI, *Il "seguito" della sentenza 68/1978,* cit., 511 ss. e riferimenti ivi citati. Quanto agli ultimi sviluppi, ne dà conto A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., il cui studio giunge fino al 2022.

della definizione dei caratteri del giudizio sull'abrogazione sufficiente, sia rispetto alla irrisolta questione del rilievo della *intentio* di promotori e sottoscrittori; aspetti che molto ci dicono rispetto alle "tendenze" del procedimento referendario.

Guardando alle primissime ordinanze adottate successivamente alla sentenza 68 del 1978[195], l'Ufficio centrale mostra di seguire puntualmente le indicazioni della Consulta, valutando se oggetto del referendum fossero singole disposizioni o intere discipline e se le abrogazioni sopravvenute fossero sufficienti ad interrompere il procedimento referendario. Sullo stesso tracciato si pongono le ordinanze del 5 e del 14 marzo del 1981 e l'ordinanza del 3 giugno 1982, in cui l'organo della Cassazione applica i suddetti criteri, guardando al contenuto normativo essenziale o ai principi alla base delle disposizioni oggetto di referendum e di quelle sopravvenute, senza prendere in considerazione l'intenzione dei promotori o l'entità dell'innovazione sopravvenuta. L'Ufficio centrale, volendo attenersi alle indicazioni della Consulta, spesso si limita ad una loro parafrasi, a discapito della chiarezza della motivazione. I Comitati promotori hanno quindi sollevato alcuni conflitti di attribuzione[196], di cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità per carenza del presupposto oggettivo.

Va segnalato che, già nelle prime tornate referendarie, la "sistemazione" delle ipotesi che la sentenza 68 del 1978 presumeva di mettere in atto non ha sempre dato i risultati sperati. Per esempio, l'ordinanza dell'11 maggio 1981 si è discostata rispetto alla distinzione, operata dalla Consulta, tra le richieste referendarie concernenti specifiche disposizioni e quelle concernenti un'intera legge o atto con forza di legge[197], dal momento che il quesito aveva ad oggetto alcuni articoli del R.D. 1022 del 1941, all'epoca concernente l'ordinamento giudiziario militare, che l'Ufficio centrale ha valutato come attinente a un complesso normativo unitario, andando oltre quanto affermato dalla Consulta. Infatti, nonostante la pluralità delle norme, l'Ufficio centrale ha riconosciuto la «matrice razionalmente unitaria» della proposta, operando un raffronto non meramente formalistico[198].

L'ordinanza del 21 maggio 1990, nell'ambito di questo filone giurisprudenziale, si caratterizza per aver negato esplicitamente la rilevanza delle intenzioni di promotori e firmatari e per aver affermato la necessità di confrontare, secondo i criteri della sentenza 68 del 1978, la disciplina precedente e quella sopravvenuta rispetto alla fattispecie oggetto di referendum[199]. La vicenda merita di essere ulteriormente approfondita, in quanto mostra chiaramente l'incoerenza degli esiti che possono derivare dalla mera

---

[195] Cfr. le ordinanze dell'Ufficio centrale del 25 maggio del 1978 e del 26 maggio 1978. Cfr. A. MORRONE, *La "legge vigente"*, cit., 327; G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit. 147.

[196] Cfr. G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., 148. Corte cost. 25 marzo 1980, nn. 30 e 31, in *Giur. cost.*, 1980; Corte cost. 23 marzo 1981, n. 48; Corte cost., 28 febbraio 1983, n. 42.

[197] Cfr. A. MORRONE, *La "legge vigente"*, cit., 328; D. BALDAZZI, *Il "seguito" della sentenza 68/1978*, cit., 514-515.

[198] Su altri profili di tale ordinanza si tornerà *infra*.

[199] Cfr. M. DE LUCA, *Licenziamenti individuali nelle «piccole imprese»: la nuova legge «blocca» il referendum*, in *Foro it.*, 1/1990, 1875 ss.; A. PISANESCHI, *In tema di cattivo esercizio del potere nel giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Giur.cost.*, 1990, 1636 ss.; N. ZANON, *Procedimento di referendum*, cit., 508 ss.; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 285, nt. 86-87; D. BALDAZZI, *Il "seguito" della sentenza 68/1978*, cit., 521-524; G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., 145 e 148.

applicazione dei criteri. Il quesito referendario concerneva la normativa sui licenziamenti individuali, che prevedeva tre regimi diversi: la stabilità reale, la stabilità obbligatoria e il recesso *ad nutum*. Il quesito, proponendo l'eliminazione di alcune parole dall'art. 35 dello Statuto dei lavoratori, rispondeva all'intento di estendere il regime di stabilità reale a tutti i dipendenti. Sennonché, la sopravvenuta legge 108 del 1990, pur avendo effettivamente eliminato dall'art. 35 le parole indicate nel quesito, aveva modificato anche l'art. 18, con l'effetto di prevedere il regime di stabilità obbligatoria come rimedio generale, neutralizzando l'effetto abrogativo. Tuttavia, l'Ufficio centrale riterrà tale abrogazione "sufficiente" ad arrestare l'iter referendario. Il Comitato promotore solleverà un conflitto di attribuzione[200], contestando che l'Ufficio centrale avesse confrontato l'intera disciplina dei licenziamenti precedente con l'intera disciplina sopravvenuta, invece di guardare alla disposizione oggetto del quesito e che non fosse stata considerata la volontà dei promotori[201]. I criteri volti a individuare il contenuto normativo essenziale di una disposizione o i principi ispiratori di una disciplina assumono una valenza pressoché nominalistica, al punto che, in dottrina, vi è chi ha definito «opinioni»[202] le pronunce dell'Ufficio centrale sull'abrogazione sufficiente.

Denota invece una lettura canonica dei criteri del 1978 l'ordinanza 2 aprile del 1993, che ha confrontato la disciplina in vigore per le elezioni del sindaco rispetto a quella sopravvenuta, in particolare quanto alle modifiche concernenti i principi ispiratori. Le ordinanze del 26 maggio e del 9 giugno 1997, pur ponendosi in questo filone giurisprudenziale, si segnalano invece in quanto l'abrogazione è ritenuta sufficiente o meno rispetto al senso del quesito referendario identificato dalla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio inerente alla omogeneità, chiarezza ed univocità del quesito[203]. Secondo una parte della dottrina[204], l'ordinanza del 26 maggio 1997 rappresenterebbe il «punto di crisi» della strategia argomentativa dell'Ufficio centrale, in quanto la cessazione delle operazioni referendarie è conseguita dalla modifica apportata ad una norma di principio (qual è la legge delega) non ricompresa tra quelle coinvolte nella proposta di abrogazione.

D'altra parte, l'Ufficio centrale in alcuni casi ha individuato i presupposti dell'abrogazione sufficiente in modo piuttosto sintetico, senza operare un preciso

---

[200] Conflitto dichiarato inammissibile per carenza dei presupposti oggettivi. Corte cost., ord. 30 maggio 1990.

[201] Sulla questione si ritornerà *infra*.

[202] N. ZANON, *Procedimento di referendum*, cit., 508.

[203] G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., 150-151. Con l'ord. del 26 maggio 1997, l'Ufficio centrale ha giudicato sufficiente l'abrogazione delle norme, sottoposte a referendum, concernenti i segretari comunali e provinciali, dal momento che la nuova disciplina avrebbe modificato lo stato del segretario comunale e le funzioni dei segretari comunali e provinciali, facendo riferimento al senso che la Corte costituzionale ha dato alla richiesta referendaria. Stessa cosa per quanto attiene al capo della medesima ordinanza concernente il referendum sui controlli sugli atti amministrativi degli enti locali. Con l'ord. 9 giugno 1997, l'Ufficio centrale si è pronunciato invece quanto al referendum sul Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. L'organo della Cassazione ha citato la sentenza con cui la Corte ha dichiarato il quesito ammissibile e dichiarato l'insufficienza dell'abrogazione in quanto la normativa sopravvenuta aveva abrogato la disciplina oggetto del referendum, ma aveva anche istituito il Ministero delle politiche agricole.

[204] D. BALDAZZI, *Il "seguito" della sentenza 68/1978,* cit., 518-519.

raffronto tra disciplina oggetto del quesito e disciplina sopravvenuta, limitandosi a ricondurre la situazione ad una delle ipotesi di successione di leggi nel tempo riconosciute dalla Consulta[205].

Al di là di tali decisioni, in cui l'organo della Cassazione sembra operare un vaglio sull'abrogazione sufficiente meno dettagliato rispetto ai criteri sanciti dalla Corte costituzionale, se ne rinvengono altre in cui l'Ufficio centrale è andato invece nella direzione della valorizzazione delle intenzioni perseguite dai promotori della richiesta. Se in alcune decisioni, quali la citata ordinanza del 21 maggio 1990, l'Ufficio centrale aveva affermato che, nell'ambito del giudizio ex art. 39 «nel testo risultante dalla sentenza n. 68 del 1978 […] è del tutto irrilevante il raffronto fra il risultato perseguito dai proponenti ed il risultato conseguito dall'innovazione legislativa, mentre il confronto va posto unicamente fra la disciplina precedente e la disciplina successiva della specie legale oggetto della proposta referendaria», in altre opererà un vaglio completamente diverso, richiamando il "verso", e quindi il significato politico della proposta abrogativa, sia per giungere alla cessazione delle operazioni, sia per negare la "sufficienza" dell'abrogazione sopravvenuta. Si può ritenere che in questi casi l'Ufficio centrale si sia posto in una posizione di contrapposizione rispetto alla decisione della Corte costituzionale? O forse l'organo della Cassazione ha svolto correttamente il suo ruolo, allargando le maglie di un sistema all'apparenza razionale, ma inservibile? Qualche esempio può essere utile per comprendere gli sviluppi di questa giurisprudenza[206].

Nella già citata ordinanza dell'11 maggio del 1981, l'Ufficio centrale aveva infatti affermato che la legge sopravvenuta non solo avesse «innovato profondamente» la materia oggetto della richiesta referendaria, ma anche «recepito talune delle fondamentali istanze dei promotori», portando alla cessazione delle operazioni referendarie. Nell'ordinanza del 16 marzo 1993, l'Ufficio centrale ha invece esteso il quesito abrogativo alla legge 488 del 1992, adottata in materia di intervento straordinario nel Mezzogiorno, sulla base dell'argomentazione per cui tale normativa non aveva realizzato integralmente «la dichiarata volontà abrogatrice e tanto meno la volontà dei promotori e sottoscrittori della proposta referendaria». L'ordinanza del 30 novembre del 1993, nella quale si legge che l'integrazione di un quesito in materia previdenziale era dovuta non soltanto al fatto che la nuova disciplina era «informata ai medesimi principi ispiratori» che caratterizzavano la normativa sottoposta a referendum, ma anche alla circostanza che la normativa sopravvenuta risultava «mirata a finalità diametralmente opposta a quella perseguita dai firmatari della proposta abrogativa».

A questo punto, si può forse affermare che, nella fase che va dall'attuazione legislativa del referendum all'intenso ricorso all'istituto, la scarna disciplina dell'art. 39 della legge 352 del 1970, nonostante la sentenza 68 del 1978 della Corte costituzionale, non ha smesso di porre problemi, come dimostrato dalla contraddittoria giurisprudenza dell'Ufficio centrale. In particolare, al di là di tali esiti, a volte tacciati di pericolosa

[205]In questo senso, si segnalano le ordinanze dell'Ufficio centrale del 3 giugno 1982, del 5 novembre 1990, del 4 gennaio 1994, del 1 dicembre 1994 e del 10 dicembre 1994.

[206] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 285-287.

discrezionalità, l'Ufficio centrale, al culmine della stagione referendaria, per valutare la sufficienza dell'abrogazione sembra aver fatto riferimento ad un criterio ulteriore rispetto a quelli presenti nella sentenza 68 del 1978, cioè a dire l'omogeneità, quasi riconducendovi il criterio dei principi ispiratori e mettendo così in dubbio la distinzione tra abrogazione di un insieme organico di disposizioni e la abrogazione di una singola disposizione[207]. È sostenibile un panorama normativo e giurisprudenziale così incerto e frammentato, che rende impossibile individuare un qualsiasi paradigma decisorio? Nonostante l'odierna crisi dello strumento referendario, una serie di casi recenti mostrano che le criticità insite nel giudizio di abrogazione sufficiente non smettono di manifestarsi, e quindi di far riflettere sulle difficoltà derivanti dalla normativa che regola il procedimento e sulle eventuali, possibili soluzioni.

6.2. *Alcune recenti vicende del giudizio sull'abrogazione sufficiente. Questioni ancora aperte*

Da quanto illustrato nel paragrafo precedente emergono tutte le difficoltà che l'Ufficio centrale ha incontrato nello svolgimento delle sue funzioni nell'ambito del giudizio sull'abrogazione sufficiente, dovute non solo alle ambiguità connaturate al testo legislativo e ai solo apparenti chiarimenti della Corte costituzionale, ma anche alla sempre maggiore conflittualità che si riscontra nello spazio pubblico. Pertanto, saranno ora presi in esame due casi emblematici dell'esperienza più recente, che mostrano come problemi già noti, quali l'elusione legislativa dei referendum e il peso da (non) attribuire all'*intentio* dei promotori, abbiano assunto una valenza che ancor più palesemente trascende il procedimento referendario in senso stretto, per rispecchiare il cortocircuito tra istituzioni, partiti e società civile esploso con l'ondata populista del decennio scorso e di cui è indice l'impennata degli astenuti. In un contesto del genere, la posizione dell'Ufficio centrale diviene ancor più scomoda, restando ferma la sua competenza a fornire un giudizio il più possibile oggettivo sull'innovatività della disciplina abrogatrice, mentre la classe politica agisce spesso nel manifesto intento di aggirare le consultazioni referendarie "pericolose" in termini di legittimazione e i Comitati promotori si fanno portatori di istanze fortemente connotate.

La prima vicenda attiene al referendum sulla legislazione in materia di energia nucleare del 2011[208]. Fra i quattro quesiti su cui la popolazione italiana era stata chiamata a pronunciarsi[209], quello sul nucleare riveste ai nostri fini una particolare

[207] G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., 153.

[208] Cfr. G. FERRI, *Richiesta referendaria e nuova disciplina legislativa (a proposito dell'ordinanza con cui l'Ufficio centrale per il referendum ha disposto il «trasferimento» del quesito sul nucleare)*, in *Rassegna parlamentare*, 3/2011, 629 ss.; D. BALDAZZI, *La tormentata vicenda della normativa in materia nucleare: quando la legge non è "sufficiente" ad interferire con il potere referendario*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 aprile 2012, 1 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 350 ss.

[209] Il 12 e il 13 giugno del 2011 la popolazione italiana era stata chiamata ad esprimersi su quattro quesiti referendari, tre dei quali concernenti i «beni comuni», cioè acqua pubblica e nucleare, ed il quarto concernente il legittimo impedimento. Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 332 ss. Per la prima volta, dopo sedici anni, viene superato il quorum, con ampia percentuale favorevole

rilevanza in quanto ha riportato l'attenzione su questioni inerenti alla configurazione del giudizio sull'abrogazione sufficiente, delle quali la dottrina non si era più occupata.

Il quesito referendario, utilizzando la tecnica del "ritaglio", proponeva l'abrogazione di disposizioni o parti di disposizioni contenute in provvedimenti legislativi, adottati tra il 2008 e il 2011, concernenti gli impianti nucleari di produzione di energia elettrica[210], "salvando" invece le norme che disciplinavano il Deposito nazionale per lo smaltimento delle scorie nucleari. Dopo una settimana dalla dichiarazione di ammissibilità della Corte costituzionale, il Governo aveva approvato il decreto-legge 34 del 2011, un decreto *omnibus* in cui veniva stabilita una sospensione di un anno dell'avvio del programma sul nucleare, con il manifesto obiettivo di evitare una consultazione referendaria il cui elevato tasso di partecipazione e il cui esito erano resi ancor più prevedibili a ragione del recente disastro nucleare di Fukushima. In sede di conversione[211], era stato altresì aggiunto un emendamento che, da una parte, abrogava espressamente le norme oggetto del quesito e, dall'altra, inseriva delle previsioni dalle quali si evinceva l'eventualità di un futuro ripensamento in materia di produzione di energia nucleare[212]. Ipotesi, quest'ultima, peraltro confermata in più occasioni da diversi esponenti del Governo e della maggioranza parlamentare.

Alla luce di ciò, il Comitato promotore aveva sollevato due ricorsi per conflitto di attribuzione contro il Governo, il Senato e la Camera, sostenendo che nella legge di conversione del decreto-legge 34 del 2011 «convivono contraddittoriamente due anime», contenendo sia una disciplina contraria alla produzione di energia nucleare[213], e quindi in linea con l'intento dei promotori, sia una disciplina in linea di principio favorevole, per cui sarebbe stato possibile tornare al nucleare entro un anno, a seguito di ulteriori prove scientifiche[214]. Secondo il Comitato, anche se formalmente erano presenti delle disposizioni che riprendevano letteralmente la richiesta abrogativa presente nei quesiti referendari, l'intento complessivo era solo quello di una sospensione.

Ebbene: l'Ufficio centrale, con ordinanza del 3 giugno 2011, si è espresso nel senso dell'insufficienza dell'abrogazione, trasferendo la richiesta di abrogazione referendaria sulle disposizioni sopravvenute, dal momento che la normativa prevedeva

---

all'abrogazione (Cfr. A. GAZZARETTI, *Quorum, onere partecipativo e vicende del referendum abrogativo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 luglio 2011, 1 ss.; A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 348-349).

[210] Il quesito era volto ad abrogare una frase contenuta nell'art. 7 del decreto-legge 112 del 2008, convertito dalla legge 133 del 2008, che poneva fra gli obiettivi della "Strategia energetica nazionale" la realizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare. Il quesito prevedeva altresì l'abrogazione di disposizioni o parti di disposizioni della legge 99 del 2009, che contemplava una delega al Governo per individuare le zone in cui costruire gli impianti, del decreto legislativo 31 del 2010 (modificato dal decreto legislativo 41 del 2011) e di un altro provvedimento in materia di processo amministrativo.

[211] Legge 75 del 2011.

[212] Osserva D. BALDAZZI, *La tormentata vicenda*, cit., 2-3, che, nella legge di conversione, l'abrogazione è accompagnata da una norma di principio «con formulazione chiaramente contraddittoria […] associata ad una riscrittura dei contenuti e del procedimento per l'adozione della Strategia energetica nazionale».

[213] Legge 75 del 2011, art. 5, commi da 2 a 7.

[214] Legge 75 del 2011, art. 5, commi 1 e 8.

«un meccanismo di temporanea sospensione della localizzazione, realizzazione ed esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare […]» e che «la disciplina della sospensione [era] in realtà regolativa di un rinvio (non di una abrogazione o eliminazione della scelta nucleare)». Pertanto, l'opzione dell'energia nucleare restava in campo, incompatibilmente con gli obiettivi del referendum (e dei promotori)[215]. La decisione dell'Ufficio centrale, ritenuta inaspettata[216] da una parte della dottrina, è stata invece da altri criticata[217], pur permanendo delle perplessità dovute all'atteggiamento del Governo e del legislatore. Ciò in quanto la disciplina sopravvenuta, impedendo la costruzione di nuove centrali nucleari, secondo i critici avrebbe prodotto una situazione normativa sostanzialmente diversa dalla precedente e quindi l'Ufficio centrale avrebbe dovuto pronunciarsi nel senso della cessazione delle operazioni referendarie. Alla luce di quanto precedentemente esposto e, in particolare, alla luce della contraddittorietà della disciplina sopravvenuta e del suo intento complessivamente sospensivo, pare tuttavia difficile affermare che il legislatore abbia posto in essere una situazione normativa sostanzialmente diversa. In senso opposto, altri hanno invece sostenuto che la decisione dell'Ufficio centrale parrebbe «smentire chiaramente»[218] l'impostazione tradizionale del giudizio sull'abrogazione sufficiente come mera valutazione oggettiva dell'innovatività della disciplina abrogatrice. Tuttavia, ritenere che dall'ordinanza del 3 giugno 2011 si possa desumere una "smentita" dell'impostazione tradizionale sembra eccessivo. Alla luce di una giurisprudenza tanto contraddittoria, che sconta gli inevitabili limiti dello stesso art. 39 e dei tentati "rimedi" posti dalla sentenza 68 del 1978, non si può ritenere che l'Ufficio centrale abbia definitivamente abbandonato il suo principale – forse – prevalente orientamento per cui al sindacato sull'abrogazione sufficiente sono da ritenersi estranee valutazioni di tipo soggettivo.

Una parte della dottrina è favorevole ad un'impostazione di carattere oggettivo del giudizio sulla novità della legislazione sopravvenuta[219], alla luce di una serie di ragioni, per lo più riconducibili al fatto che nel nostro ordinamento la richiesta di referendum non è motivata e quindi, su un piano rigorosamente giuridico, non rilevano quegli elementi che non siano oggettivati nella stessa richiesta. A ciò si aggiunga che, nella prassi, l'iniziativa di promotori e sottoscrittori e l'abrogazione referendaria possono risultare da ragioni molto diverse, se non contrastanti. E soprattutto bisogna tener conto che richiedere ai magistrati dell'Ufficio centrale di valutare gli intenti politici e ideologici dei promotori del referendum contrasterebbe con la loro funzione[220]. Come è

[215] Come indirettamente confermato dal fatto che il Comitato promotore rinunci ai due ricorsi per conflitto tre giorni dopo l'ordinanza dell'Ufficio centrale (V. Corte cost., ord.197 e 198 del 2011). Cfr. D. BALDAZZI, *La tormentata vicenda,* cit., 3.

[216] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum,* cit., 351.

[217] G. FERRI, *Richiesta referendaria*, cit., 629 ss.

[218] D. BALDAZZI, *La tormentata vicenda,* cit., 4.

[219] Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 535 ss.; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 287 ss.; C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum,* cit., 733; C. CHIOLA, *Il «trasferimento» del referendum*, cit., 724; G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 142.

[220] Su questo punto, cfr. C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum*, cit., 734; N. ZANON, *Procedimento di referendum*, cit., 515; P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum abrogativo*, cit., 273; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 292.

stato sottolineato, «interpretare, in maniera non mediata, le istanze proprie di un settore dell'elettorato […] dovrebbe rientrare nelle attribuzioni degli organi rappresentativi»[221].

Più diversificate sono invece le posizioni di chi sostiene una qualche valorizzazione degli intenti dei promotori da parte dell'Ufficio centrale. Vi è chi sostiene, più radicalmente, che nel giudizio sull'abrogazione sufficiente non si possa prescindere dalla volontà dei promotori, cui «può essere attribuito il ruolo di *mens* di quel particolare atto fonte»[222], e chi sostiene che l'intento dei promotori funga da parametro per vagliare le normative da porre a confronto[223]. Possono invece forse definirsi "di mediazione" le posizioni di chi, ad esempio, sostiene che dalla sentenza 68 del 1978 sarebbe conseguito, nel caso di disciplina abrogatrice sopravvenuta sostanzialmente non innovativa, un diritto al pronunciamento popolare sulla richiesta referendaria[224]; di chi ritiene che quest'ultima sarebbe dotata di una «teleologica significanza», cui è insita una funzione di indirizzo giuridicamente rilevante, da doversi valutare nell'ambito del sindacato sull'abrogazione sufficiente[225]; di chi sostiene che debbano essere distinti e rispettivamente valutati il principio abrogativo, cioè il fine dei promotori, e il principio abrogato, cioè il principio che rende omogenee le disposizioni oggetto della richiesta referendaria[226]. Si può invece definire "evolutivo" l'approccio di chi, pur nella contraddittorietà della giurisprudenza sul punto, ha individuato delle tendenze, che vedono il passaggio da una riproposizione formale dei principi della sentenza 68 del 1978, e quindi dall'indifferenza o dall'espresso rigetto verso l'intento dei promotori, protrattosi, pur con delle eccezioni, fino ai primi anni Novanta, quando si è verificata una sua, più o meno cauta, considerazione[227]. Vi è inoltre chi, pur criticando l'approccio dell'Ufficio centrale nell'ordinanza del 21 maggio 1990 (di cui si è detto nel paragrafo precedente), dal momento che dalla sentenza 68 del 1978 si desumerebbe la necessità di «salvaguardare l'intenzione dei promotori e dei sottoscrittori»[228], ritiene che l'intento di promotori e firmatari resti comunque inconoscibile, non risultando da alcun atto. E qui il cerchio si chiude, dal momento che questa è esattamente la principale argomentazione portata da chi sostiene l'irrilevanza dell'intento dei promotori.

Pertanto, in una prospettiva *de iure condendo*, una soluzione forse percorribile da un punto di vista strettamente giuridico rispetto alla valorizzazione dell'intento dei promotori consisterebbe nell'introduzione dell'obbligo della formale motivazione della richiesta di referendum. Infatti, guardando alla giurisprudenza dell'Ufficio centrale, non si può che prendere atto dell'insufficienza, al verificarsi di specifici casi, dell'art. 39 così come riscritto dalla sentenza 68 del 1978, che ha portato l'organo della Cassazione

---

[221] C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum*, cit., 734.

[222] A. CARIOLA, *Osservazioni sul ruolo dell'Ufficio centrale nel procedimento referendario in una fase istituzionale che assume i contorni della stagione costituente*, in *Foro it.*, 1994, I, 2728 ss.

[223] M. DE LUCA, *Licenziamenti individuali nelle piccole imprese: la nuova legge blocca il referendum*, in *Foro it.*, 1990, I, 1875.

[224] V. BALDINI, *L'intento dei promotori nel sindacato di ammissibilità del referendum abrogativo: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale*, in *Jus*, 1996, 165 ss.

[225] P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum*, cit., 265 ss.

[226] L. CASSETTI, *Referendum, principi abrogativi e discrezionalità legislativa*, in *Giur. cost.*, 1993, 258 ss.

[227] G. CONTI, *Abrogazione sufficiente*, cit., spec. 151.

[228] N. ZANON, *Procedimento di referendum*, cit., 508.

ad assumere orientamenti discordanti, a volte posto nella necessità di non poter agire altrimenti. Una parte della dottrina[229] ha ritenuto che la possibilità di motivare la proposta referendaria potesse desumersi dalla formulazione dell'art. 27 della legge 352 del 1970, secondo cui, nella richiesta da sottoporre ai sottoscrittori, i promotori sono richiamati a riportare gli estremi della normativa oggetto della proposta referendaria, ma non le ragioni politiche che ne motivano l'iniziativa. Secondo questa criticabile impostazione, sarebbe infatti possibile inserire nella richiesta referendaria una breve enunciazione «anche espressa con lessico non "troppo" giuridico, ma di sostanza»[230] rispetto agli intenti abrogativi che si intendono perseguire, così formalizzando la motivazione dell'iniziativa. Tale ipotesi appare criticabile per più profili[231]; la previsione di un obbligo di formale motivazione della richiesta di referendum non potrebbe che avvenire tramite una modifica legislativa, i cui effetti, oltre che nell'ambito del sindacato dell'Ufficio centrale, si riverbererebbero anche nell'ambito del giudizio di ammissibilità[232]. D'altra parte, tale soluzione recherebbe, già solo sul piano astratto, una serie di ulteriori problemi. È stato, ad esempio, rilevato[233] che la configurazione di un obbligo di motivazione della richiesta inciderebbe sulla fisionomia del referendum, in quanto assumerebbe uno spiccato valore di indirizzo, assumendo una forte «valenza impositiva» per il legislatore, dal momento che «si troverebbe ad intervenire dopo che il Comitato promotore, l'Ufficio centrale, la stessa Corte costituzionale hanno già indicato prima e precisato poi i beni giuridici da tutelare». Inoltre, l'obbligo di motivazione, per certi versi, complicherebbe ancora di più il

[229] Cfr. E. BETTINELLI, *Corsi e ricorsi della progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 337; ID., *Referendum: le condizioni di un voto "genuino"*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 38-39; C. CHIOLA, *I nodi del referendum "parziale"*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, 1985, 155.

[230] E. BETTINELLI, *Corsi e ricorsi*, cit., 38. Ciò avverrebbe "piegando" l'art. 27, nella parte in cui afferma che i Comitati promotori sono tenuti a indicare «i termini del quesito […] e la legge […] della quale si propone l'abrogazione», argomentando che la congiunzione "e" permetterebbe di attribuire un senso autonomo alle due parti della disposizione e pertanto l'espressione "termini del quesito" non coinciderebbe necessariamente con l'indicazione degli estremi formali dell'atto normativo oggetto della proposta referendaria.

[231] Come nota, ad es., P. CARNEVALE, *Noterelle in tema di motivazione della richiesta di referendum abrogativo, interpretazione della sua ratio e intendimenti soggettivi dei promotori nel giudizio di ammissibilità delle proposte ablatorie popolari*, cit., 408-409; ID., *Richiesta di referendum*, cit., 273, tale interpretazione è contraddetta da anni di prassi contraria, oltre che dal parallelismo con l'ipotesi analoga – in quanto ci troviamo di fronte a un atto di iniziativa di un procedimento diretto a promuovere una decisione dal possibile esito caducatorio di un atto normativo - dell'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale, in cui l'espressione "termini dell'istanza" presente nell'art. 23 della legge 87 del 1953 è stata intesa in riferimento ai dati normativi che identificano il *thema decidendum*, e non come motivazione del giudizio incidentale. Non è neanche invocabile (in questo senso v. anche F. CERRONE, *Ufficio centrale*, cit., 617-618) un eventuale rapporto di "rappresentanza" tra Comitato promotore e firmatari, che sottintenderebbe una sorta di «potere di interpretazione autentica del quesito referendario» in capo al primo.

[232] Cfr. almeno A. PIZZORUSSO, *«Vuoti legislativi» e riviviscenza di norme e disposizioni abrogate con referendum*, in *Foro it.*, 1978, I, 1604; G.M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 93; P. CARNEVALE, *Richiesta di referendum*, cit., 273; ID., *Noterelle*, cit., 422-423; ID., F. MODUGNO, *Divagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent. n. 16 del 1978*, in *Il giudizio di ammissibilità*, cit., 66 ss.; P. CIARLO, *Intento referendario, ammissibilità e comunicazione politica*, ivi, 112; F. SANTOSUOSSO, *Su alcuni orientamenti*, cit., 28.

[233] E. MALFATTI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo* in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino 1996, 457-458.

procedimento referendario: da una parte, facendo sorgere in capo ai promotori un onere di formulazione della motivazione che lo porrebbe davanti ad innumerevoli ostacoli; dall'altro, se la motivazione forse esonererebbe l'Ufficio centrale dal doversi occupare del "verso" della proposta, l'organo della Cassazione prima, e la Corte costituzionale poi, si troverebbero inevitabilmente nella posizione di dover valutare la congruenza o meno della motivazione rispetto al quesito, attività, quest'ultima, che potrebbe avere l'esito opposto di quel che si vorrebbe, generando una ancora maggiore esposizione dell'Ufficio centrale e della Consulta. Nell'ambito del sindacato svolto dall'Ufficio centrale, potrebbe forse prevedersi uno spazio per "correggere" la motivazione e quindi renderla congruente, ma un'operazione di tal genere avrebbe allora l'effetto di indebolire la proposta referendaria medesima.

Guardando alla casistica più recente, la complessa vicenda del referendum "sulle trivelle", sui cui aspetti salienti ci si concentrerà, dimostra quanto possa essere complicato, anche in un referendum di iniziativa regionale, giungere ad una formalizzazione del "verso" dell'iniziativa referendaria. Innanzitutto, va sottolineato che tale iniziativa risultava dall'incontro di istanze tra diversi movimenti e comitati e Regioni, mobilitatisi a ragione dell'attuazione delle norme contenute nel "decreto sviluppo"[234] da parte del "decreto salva Italia"[235]. Dieci Regioni hanno proposto i quesiti e assunto le deliberazioni richieste, depositando, in due momenti, sei richieste: le prime cinque inerenti al procedimento concessorio e la sesta alla non applicabilità del divieto ai procedimenti già in corso[236]. Dopo che l'Ufficio centrale aveva dichiarato la legittimità di tutti i quesiti[237], il Governo ha agito allora secondo un copione noto, abrogando e sostituendo le disposizioni oggetto dei quesiti attraverso la legge di stabilità 2016[238]. Dapprima le Regioni hanno ritenuto questo risultato una vittoria, ma i comitati avevano invece lamentato l'inopportunità di tale ennesimo intervento per evitare la consultazione. L'Ufficio centrale è stato quindi chiamato a pronunciarsi sull'abrogazione sufficiente[239], esprimendosi nel senso della cessazione delle operazioni rispetto ai primi cinque quesiti. L'organo della Cassazione ha invece provveduto, in riferimento al sesto, al trasferimento del quesito, riformulato nell'oggetto e nel titolo, in quanto in quel caso la nuova disciplina era intervenuta solo su aspetti formali. Alcune Regioni hanno allora sollevato la questione di legittimità costituzionale della legge di

[234] Art. 35, del decreto-legge 83 del 2012.

[235] Decreto-legge 133 del 2014, convertito in legge 164 del 2014.

[236] Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 411 ss.; G. BUONOMO, *Il referendum sulla durata della concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi entro le 12 miglia dalla linea costiera*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1/2016, 14 ss. I quesiti, sfruttando la tecnica del "ritaglio" , riguardavano: 1) l'attribuzione, alle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi e di stoccaggio sotterraneo di gas, del carattere di interesse strategico, di indifferibilità e urgenza delle opere, nonché del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in esse compresi; 2) il piano ministeriale per le stesse attività nella parte in cui limita l'intesa con la conferenza permanente solo alla terraferma e prevede il potere sostitutivo semplificato in mancanza di intesa; 3) la prorogabilità del titolo concessorio unico; 4 e 5) potere sostitutivo semplificato; 6) la norma di salvaguardai dei procedimenti concessori in corso e per i procedimenti autorizzatori e concessori connessi.

[237] Ord. 22 ottobre 2015 e ord. 26 novembre 2015.

[238] Legge 208 del 2015 del 22 dicembre.

[239] Ord. 7 gennaio 2016.

stabilità[240] e promosso il conflitto di attribuzione contro l'ordinanza resa dall'Ufficio centrale[241]. Ai nostri fini, di particolare rilievo appare l'atteggiamento assunto dalle Regioni[242] nell'ambito del sindacato di ammissibilità dei referendum[243]. Infatti, la Regione Abruzzo aveva revocato il mandato al difensore comune, ritenendo che la normativa sopravvenuta soddisfaceva l'obiettivo dei referendum, anche relativamente al sesto quesito, e quindi il trasferimento operato dall'Ufficio centrale era erroneo, mentre le altre nove Regioni hanno assunto una linea comune. La Corte costituzionale, nella sentenza 16 del 2016, in riferimento ai primi cinque quesiti, per la prima volta ha dichiarato l'estinzione del giudizio di ammissibilità «essendo venuto meno l'oggetto»[244]. Per quanto attiene invece al sesto quesito, nella sentenza 17 dello stesso anno, la Corte costituzionale ha ribadito che non rientra fra le sue competenze valutare la trasferibilità del quesito, accertando l'inesistenza di ragioni ostative all'ammissibilità e ammettendolo al voto.

Un ulteriore tassello alla discussione è stato aggiunto da un altro peculiare caso, anch'esso verificatosi più di recente[245], concernente l'abrogazione mediante decreto-legge della disciplina oggetto di un referendum e che di nuovo chiama in causa l'intenzione dei promotori, che si caratterizza per un'interpretazione adeguatrice dell'art. 39. Il decreto-legge 25 del 2017, recante "Disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti", convertito senza modificazioni, era stato adottato dal Governo per evitare che si tenessero i referendum, indetti dal Presidente della Repubblica per il successivo maggio, sulle richieste abrogative in materia di lavoro accessorio (c.d. voucher) e responsabilità solidale negli appalti, sulla cui ammissibilità si era già pronunciata la Corte costituzionale[246]. Il decreto-legge sopravvenuto ha espressamente abrogato la normativa oggetto dei quesiti. A questo proposito, va sottolineato che ci si trova di fronte ad un decreto-legge (peraltro

[240] Corte cost., sent. 114 del 2017. Decisione di infondatezza pronunciata in seguito al giudizio promosso da Veneto e Puglia. Criticamente: P. COLASANTE, *La Corte dinanzi agli idrocarburi: breve storia di cinque contraddizioni sullo scivolamento della ragionevolezza*, in *Giur cost*., 2017, 1171 ss.

[241] Corte cost., ord. 82 del 2016. I conflitti vengono dichiarati inammissibili in quanto cinque Regioni su sei li avevano sollevati "irritualmente", attraverso i delegati nominati con la deliberazione della proposta di referendum e non attraverso i presidenti di giunta.

[242] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 418-420.

[243] Corte cost., sentt. 16 e 17 del 2016. Sulla prima v. R. PINARDI, *L'illegittimità dello ius superveniens ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giur cost*., 2016, 104 ss.; sulla seconda v. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum sulle trivelle*, in *Giur. cost*., 2016, 792 ss.

[244] Tale esito ha altresì impedito alla Corte di considerare la domanda delle nove Regioni concernente l'autorimessione della questione di costituzionalità della disciplina sopravvenuta relativa al quesito 2. L'obiettivo consisteva, a seguito dell'auspicata dichiarazione di illegittimità, la reviviscenza della normativa abrogata dalla legge di stabilità. La Corte costituzionale avrebbe allora potuto svolgere il giudizio di ammissibilità del quesito. Su questi passaggi v. R. PINARDI, *L'illegittimità dello ius superveniens*, cit., 104 ss.

[245] Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 444 ss.; P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio e responsabilità solidale in materia di appalti e referendum* in itinere*: prove di aggiramento?* in *federalismi.it*, 31 maggio 2017, 2 ss.

[246] Cfr. Corte cost., sentt. 27 e 28 del 2017.

convertito in tempi rapidissimi)[247], e pertanto, come risulta da uno stabile orientamento dell'Ufficio centrale, non è dotato della capacità di interrompere le operazioni referendarie[248], a ragione della natura provvisoria del decreto-legge, che non comporta una «abrogazione certa e definitiva»[249] dei provvedimenti, che risultano abrogati solo in via precaria, nonché della compromissione della sovranità popolare, che si avrebbe nel caso di cessazione delle operazioni referendarie e di contestuale mancata conversione del decreto-legge. Quando la legge era stata deliberata, ma non era ancora stata promulgata, l'Ufficio centrale ha pronunciato un'ordinanza[250] attraverso la quale ha rilevato l'abrogazione delle normative oggetto dei quesiti, nonché la conversione senza modificazione del decreto-legge contenente la disciplina abrogatrice, stabilendo quindi la «sospensione» delle operazioni referendarie con «effetto immediato», in attesa dell'entrata in vigore della nuova disciplina, rinviando la dichiarazione di cessazione dei due referendum, che è stata pronunciata, qualche giorno dopo, in seguito alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, con una seconda ordinanza[251].

Ma la questione non si è chiusa qui: da una parte, a causa della ultrattività dei voucher già richiesti prevista dal decreto-legge, senza che fossero presenti specificazioni di diritto intertemporale[252]; dall'altra, a causa di una ulteriore innovazione normativa. Al primo profilo si collega inoltre un'ulteriore questione controversa, attinente ai presupposti del decreto-legge: al netto del fatto che la necessità ed urgenza del provvedimento derivassero dall'intento di evitare i due referendum già indetti[253], l'ultrattività dei voucher già richiesti rivelerebbe in sé la fragilità dei presupposti. Al di là di questi aspetti, su cui non ci si tratterrà oltre, a rilevare maggiormente dal punto di vista del procedimento referendario, è la seconda questione: dopo la cessazione delle operazioni referendarie è stata infatti messa in atto «un'azione *bifasica* in cui l'abrogazione prodotta dal collegato decreto-legge/legge di conversione altro non sarebbe che il momento iniziale, in sé preparatorio dell'operazione di regolazione vera e propria della materia, da disporsi ad opera di un provvedimento legislativo successivo»[254]. Non solo: nella legge di conversione di un decreto-legge dal contenuto

---

[247] Il decreto-legge 17 marzo 2017, n. 25 è stato convertito senza modificazioni dalla legge 20 aprile 2017, n. 49. I referendum erano stati indetti dal Presidente della Repubblica per il successivo maggio.

[248] Cfr. almeno le analisi di M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 553 ss.; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 346 ss.

[249] Così l'ord. del 23 marzo 1993.

[250] Ord. del 21 aprile 2017.

[251] Ord. del 27 aprile 2017.

[252] L'art. 1 del decreto-legge 25 del 2017, al secondo comma, si era limitato a prevedere che i «buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere utilizzati fino al 31 dicembre 2017». Su tale specifica questione si rinvia a F. PACINI, *Comunicato-legge e fuga dal referendum: note minime sull'ultrattività dei voucher*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2017, 630 ss.

[253] P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio*, cit., 5-6. Si veda già il preambolo del decreto-legge in oggetto, in cui si legge che la sua adozione è dettata dalla «straordinaria necessità ed urgenza di superare l'istituto del lavoro accessorio al fine di contrastare pratiche elusive, nonché di modificare la disciplina della responsabilità solidale negli appalti al fine di elevare ulteriormente l'efficacia delle tutele in favore dei lavoratori, in coerenza con la recente evoluzione della disciplina in materia di contratti pubblici».

[254] P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio,* cit., 8.

ab origine eterogeneo adottato a poca distanza di tempo, veniva aggiunto in sede emendativa un articolo[255] rubricato "Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto di famiglia. Contratto di prestazione occasionale", che in sostanza riproponeva la disciplina abrogata. La reazione non si fa attendere: il Comitato promotore aveva infatti richiesto di trasferire il quesito alla nuova disciplina o, nel caso in cui l'Ufficio centrale non lo avesse ritenuto possibile, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, nella parte in cui ostava a che il referendum potesse effettuarsi su nuove disposizioni, anche nel caso in cui fossero «sopravvenute dopo la data in cui avrebbe dovuto svolgersi la consultazione popolare», ma fossero comunque «tali da privare di effetti ed operatività sostanziale la legge abrogativa intervenuta nel corso dell'iniziativa referendaria senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti». L'Ufficio centrale, con un'elaborata ordinanza[256], ha rigettato l'istanza, ritenendo che dal confronto tra la disciplina del lavoro occasionale e quella del lavoro accessorio emergesse una sostanziale diversità dei principi ispiratori, che, nonostante la consonanza di alcuni profili, non permetteva il trasferimento del quesito. L'organo della Cassazione ha assunto la decisione anche richiamando l'intenzione dei promotori, che viene ricostruita sulla scorta della richiesta referendaria dell'istanza introduttiva, intesa come diretta alla sola eliminazione delle «degenerazioni abusive» e non dell'istituto in sé. Su tale questione, si ritornerà a breve. Al momento è opportuno soffermarsi sul fatto che l'Ufficio centrale, al di là del rigetto dell'istanza, ha introdotto delle ulteriori, significative, novità. Ha riconosciuto la legittimazione ad agire dei promotori anche dopo la data in cui si sarebbe dovuto celebrare il referendum; la revocabilità delle proprie ordinanze, anche se definitive e l'applicazione, attraverso una lettura adeguatrice, dell'art. 39. Come rilevato dalla dottrina[257], i due ultimi passaggi assumono un particolare rilievo nella prospettiva del procedimento. In primo luogo, l'Ufficio centrale aveva riconosciuto la natura quasi-giurisdizionale delle proprie pronunce e la loro definitività, e sembra non escluderne in astratto la revocabilità, in particolare quando esse costituiscono «l'atto conclusivo del procedimento». A ciò si aggiunga che se, da una parte, determinate vicende restano nella piena discrezionalità del legislatore ordinario, dall'altra viene ritenuto «pienamente configurabile, ed anzi ineludibile perché costituzionalmente imposto, il potere-dovere […] di riattivare il procedimento referendario già dichiarato chiuso», quando appunto il legislatore «operi attraverso la scissione dell'intervento in due fasi», anche se l'art. 39 si occupa espressamente solo di quanto avviene "prima" dello svolgimento della consultazione referendaria. Per l'organo della Cassazione, si tratterebbe di una «lacuna legislativa» superabile attraverso l'interpretazione sistematica, in particolare nei casi in cui «il duplice intervento legislativo si è verificato

[255] Art 54-bis della legge 96 del 2017, di conversione con modifiche del decreto-legge 50 del 2017, in materia finanziaria, di enti locali, eventi sismici, sviluppo. Cfr. A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 445-446.

[256] Ord. 29 novembre 2017, sebbene la data della decisione sia il 27 settembre, come riportato da A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 446, nt. 168.

[257] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 447.

in tempi particolarmente ravvicinati», rendendo evidente l'uso strumentalmente elusivo della funzione legislativa.

Allo stato, si può quindi ritenere che, nell'applicazione della disciplina prevista dall'art. 39, riscritto dalla sentenza 68 del 1978, l'Ufficio centrale dovrebbe valutare non tanto «la ratio soggettiva che appare sottesa alla presentazione della proposta ablatoria popolare, quanto piuttosto accertare la ratio "oggettiva" che può essere desunta, in via interpretativa, dall'analisi della disciplina sottoposta al vaglio del corpo referendario[258]». Pertanto, il ruolo che può essere attribuito alle finalità perseguite dai promotori dovrebbe essere strumentalmente inteso ad individuarne e comprenderne la ragione "oggettiva", così sottraendo lo stesso Ufficio centrale dal pericolo di evidenti travisamenti, fra cui potrebbe forse ascriversi proprio quello sopra citato relativo al referendum sui voucher. Tuttavia, pur riscontrando una serie di evoluzioni nell'approccio seguito dall'organo della Cassazione, appare difficile individuare un assetto consolidato: quello che sembra prevalere è un approccio casistico, che a volte si concretizza in un riscontro maggiormente oggettivo, e che a volte, seguendo schemi diversi, valorizza gli elementi soggettivi. In tale contesto, se si volesse recuperare il "capo del filo", bisognerebbe forse ritornare alla sentenza 68 del 1978, e in particolare al passaggio in cui si afferma che deve evitarsi che «la sovranità del popolo [… venga] ridotta ad una mera apparenza», nell'ipotesi in cui «l'"intenzione del legislatore" rimane fondamentalmente identica […] l'unica soluzione possibile consiste nel riconoscere che il referendum si trasferisce dalla legislazione precedente alla legislazione sopravvenuta». La garanzia contro queste pratiche elusive, che, come ricorda la dottrina[259], avrebbe dovuto essere accompagnata da una serie di ulteriori interventi normativi, evocati in chiusura della sentenza, ma cui il legislatore non ha mai dato seguito, si rende ancora più necessaria nelle fasi in cui il conflitto politico è elevato e non può essere scaricato sull'Ufficio centrale, sia, come si diceva prima, a ragione della natura della funzione esercitata dall'organo della Cassazione, sia a ragione della configurazione stessa del sindacato sull'abrogazione sufficiente, in cui non si rinviene una piena tutela del principio del contraddittorio[260] (e per questo stesso motivo, ad art. 39 invariato, non potrebbe neanche prospettarsi un'impostazione "soggettiva" del sindacato). La Corte costituzionale si è pronunciata, dichiarando l'incostituzionalità della normativa riproduttiva di quella abrogata per via referendaria[261], con la sentenza 199 del 2012. Tuttavia, sono riscontrabili anche numerose altre condotte, aventi lo stesso esito o volte a ostacolare, posporre o eludere il referendum[262], fra cui rientra il caso di cui da ultimo si è detto. Per cercare di evitare questi tentativi di aggiramento, al

[258] R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 292.

[259] P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio,* cit., 9.

[260] Cfr. R. PINARDI*, L'Ufficio centrale*, cit., 292, nt. 112; sullo svolgimento del giudizio ivi, 307 ss. Sulle garanzie del contradditorio nel procedimento di fronte all'Ufficio centrale M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 319-321.

[261] Legislazione avente ad oggetto l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

[262] P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio,* cit., 10 ss. Si pensi, ad esempio, agli interventi di varia natura diretti a modificare i termini temporali per lo svolgimento del referendum e rendere più difficoltoso il raggiungimento del quorum; la delegificazione della normativa oggetto del quesito referendario; lo scioglimento delle Camere; il "far leva" sull'astensionismo.

di là di ipotesi radicali di riforma che, facendo leva sulla teoria della riserva di sovranità popolare, sostengono l'indisponibilità per il legislatore dell'oggetto della richiesta di referendum durante la pendenza dell'iniziativa referendaria[263], è stato proposto che, in casi quali quello da ultimo evocato, ben sarebbe possibile applicare lo stesso «canone valutativo» della sentenza 199 del 2012[264]: si potrebbe infatti ritenere che nel caso in cui, dopo la dichiarazione di sufficienza dell'abrogazione intervenga dopo breve tempo una normativa sostanzialmente riproduttiva, quest'ultima potrebbe ritenersi viziata per violazione dell'art. 75 della Costituzione, in quanto adottata nello stesso contesto politico o fattuale in cui era stata presentata la richiesta referendaria. In questo modo il legislatore non potrebbe, una volta cessate le operazioni referendarie a seguito del sindacato sulla sufficienza dell'abrogazione, intervenire nuovamente con una normativa analoga, così salvaguardando il meccanismo previsto dall'art. 39. Per la dottrina[265], a far uso di tale «canone valutativo» dovrebbe essere il legislatore, utilizzandolo come principio orientativo per circoscrivere i termini dell'intervento.

7. Gli aspetti procedurali del referendum tra autonomia e sistema. Conclusioni e ipotesi di riforma

Dall'itinerario che si è cercato di ricostruire attraverso le fasi del procedimento referendario emerge un istituto dalla cangiante fisionomia: non solo a ragione della mutevolezza dei contesti storico-politici, caratteristica, quest'ultima, che potrebbe attagliarsi alla maggior parte degli istituti del diritto pubblico, ma anche al diverso atteggiarsi e al diverso significato delle norme procedimentali, il cui assetto complessivo appare piuttosto lacunoso e contraddittorio, e in più punti connotato da una certa trascuratezza lessicale. Il procedimento referendario assomiglia a una corsa a ostacoli che si svolge su un terreno accidentato, sia per la rigida scansione dei tempi che lo caratterizza, sia per le numerose "barriere" che lo costellano dalla fase dell'iniziativa a quella dei controlli, sia per l'appoggio testuale spesso non sufficientemente certo ed adeguato. A questa situazione va ad aggiungersi quella attinente alla diversa configurazione dell'assetto dei controlli, che, per alcuni profili, sembrano sovrapporsi, a riprova di quanto appena detto rispetto alla lacunosità e all'ampio margine di discrezionalità insite nella normativa di attuazione del referendum, nonostante gli aggiustamenti del legislatore e i tentativi di precisazione e delimitazione messi in atto dalla Corte costituzionale.

Il presente lavoro ha inteso mettere in luce gli aspetti più significativi del procedimento referendario, dall'iniziativa al controllo di legittimità, sì da evidenziare come essi non restino dei "momenti" isolati all'interno del procedimento, ma contribuiscano, nel bene e nel male, a costruire l'assetto complessivo del referendum abrogativo: uno strumento imperfetto da molti punti di vista, ma il cui rendimento ha

[263] E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità,* cit., 323 parla di «effetto di prevenzione» della richiesta referendaria.

[264] P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio,* cit., 12-15.

[265] P. CARNEVALE, *Decreto-legge su lavoro accessorio,* cit., 13.

tenuto finché anche i circuiti decisionali della democrazia rappresentativa hanno, pur secondo equilibri variabili, funzionato. Non rientra negli obiettivi del presente lavoro pronosticare le sorti del referendum (e della democrazia rappresentativa), ma quel che si può forse affermare, alla luce di quanto detto, è che un "rilancio" dell'istituto potrebbe forse avviarsi proprio partendo dall'analisi delle diverse problematiche, forse minute, se considerate di per sé, ma che sommandosi contribuiscono a creare quella percezione del referendum come strumento difficilmente accessibile e scarsamente satisfattivo rispetto agli intenti insiti nella sua logica. Sono intervenute delle innovazioni recenti, ma il rischio è che tali novità interessino solo lo strato superficiale e immediatamente visibile dell'istituto, lasciando inalterata la ratio che lo anima, di cui le criticità segnalate nell'ambito del procedimento ne sono il riflesso. Qualora si intenda davvero vivificare l'istituto, sarebbe in primo luogo auspicabile una riflessione sincera e realistica sulla configurazione della democrazia rappresentativa e sulla legge sul referendum intesa veramente come «modalità di attuazione» e non come «ostacolo al suo svolgimento»[266]. Questa riflessione è tanto più necessaria nell'attuale fase, che appare segnata dal definitivo tramonto delle condizioni politico-istituzionali che avevano consentito, pur tra diversi problemi e distorsioni procedimentali più o meno grandi, che il referendum funzionasse e rivestisse un ruolo importante nel nostro ordinamento. La percezione – sia alla luce delle citate "barriere" procedimentali, rese ancor più elevate dal calo di partecipazione politica dei cittadini; sia alla luce della spesso scarsa certezza sugli esiti dei controlli esercitati dall'Ufficio centrale e dalla Corte costituzionale; sia alla luce della tendenza sempre più evidente ad esercitare l'iniziativa rispetto ad opportunistiche logiche di parte, "piegando" gli strumenti a disposizione (si pensi a quanto avvenuto rispetto all'incremento delle iniziative regionali) indipendentemente dai risultati effettivamente attesi – è quella del referendum come uno strumento del passato, divenuto ormai un'arma spuntata. O meglio: un'arma barocca esposta nella teca di un museo. E nell'attuale fase sarebbe quindi importante "smontarne" le componenti, assicurarsi che funzionino e, se del caso, sostituirle, curandosi di aggiungere anche le parti originariamente mancanti, prima ancora di ragionare su eventuali assetti di riforma, purché sempre rispondenti alla logica di un'effettiva attuazione, in un contesto in continua trasformazione, che non è più quello degli anni Settanta, né tantomeno quello del 1948, come, anche solo a prima vista emerge osservando il crescente carico di lavoro dell'Ufficio centrale e la gravosità dei compiti cui è preposto, che richiederebbero un immediato e stabile rafforzamento delle sue strutture.

Nel corso degli anni sono state più o meno ciclicamente prospettate diverse ipotesi di riforma attinenti al procedimento, alcune delle quali sono tornate ad essere oggetto di dibattito, affiancandosi alle nuove, a causa dell'innovazione rappresentata dalla possibilità di raccogliere le firme digitali. Innovazione che, sebbene circoscritta alla fase dell'iniziativa, si riflette su tutto il procedimento.

Una proposta di modifica della legge 352 del 1970, che va nella direzione di ridurre il più possibile il rischio che la sottoscrizione digitale porti a non ponderare a sufficienza la scelta, consiste nella previsione di un "termine minimo" tra la

[266] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 498.

presentazione della richiesta referendaria e la pubblicazione del quesito in Gazzetta Ufficiale e l'avvio della raccolta delle firme[267]. Si creerebbe così un intervallo temporale che servirebbe ad assicurare che l'avvio della raccolta delle sottoscrizioni sia preceduta da un momento di scambio e confronto tale da consentire il formarsi di una propria posizione, con l'obiettivo di ridurre al minimo il rischio di effettuare una sottoscrizione "d'impulso" sulla scorta di un *reel*.

Si è inoltre tornati a discutere sulla possibilità di innalzare il numero delle firme e di anticipare il giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie ad un momento precedente quello del raggiungimento della soglia dei cinquecentomila elettori. La proposta di innalzare il numero delle sottoscrizioni è emersa, a più riprese, a ragione del fatto che il numero degli elettori sarebbe aumentato nel corso degli anni. Questa volta, l'innalzamento risponderebbe però soprattutto alla necessità di "neutralizzare" in qualche modo il peso delle sottoscrizioni presunte come poco ponderate o effettuate "alla leggera". Va tuttavia detto, come osservato da più Autori, che neanche i Costituenti intendessero legare il numero di firme al numero di elettori, ma che esso rappresentasse una garanzia minima della consistenza della richiesta. Il rifiuto di tale impostazione è altresì evidente dal momento che l'iniziale previsione costituzionale si fondava su tale rapporto, poiché l'iniziativa doveva essere sostenuta da un ventesimo del corpo elettorale. Dovrebbe inoltre valutarsi fino a che punto l'impennata del fenomeno astensionistico "bilanci" la crescita della popolazione che si è verificata dall'entrata in vigore della Costituzione a oggi; così come anche andrebbe però studiato l'impatto del crescente tasso di denatalità su queste dinamiche, qualora si intendesse davvero innalzare il numero di sottoscrizioni necessarie. Nella prospettiva anzidetta, è altresì da ritenersi discutibile[268], se non in contraddizione con il dettato costituzionale, la proposta avanzata nell'ambito della riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi" del 2016, che prevedeva l'abbassamento del quorum al 50% più uno degli elettori che si fossero recati alle ultime elezioni politiche (invece della maggioranza degli aventi diritto) nel caso in cui la richiesta fosse stata sostenuta da almeno ottocentomila firme[269]. Tale proposta avrebbe infatti istituito una correlazione tra previsioni orientate a finalità diverse, con l'esito peraltro di agevolare le iniziative provenienti da soggetti strutturati e quindi maggiormente in grado di sovrintendere alla fase della raccolta delle firme.

---

[267] P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, cit., 9. L'A. osserva altresì che una soluzione del genere sarebbe possibile anche rimanendo nell'ambito della stessa legge, utilizzando il lasso temporale di trentaquattro giorni, indirettamente previsto dall'art. 52 a ragione del rinvio alla disciplina sulla campagna elettorale prevista dalla legge 130 del 1975. L'A. richiama il parere del Consiglio di Stato del febbraio 1973, reso in riferimento ai problemi posti dallo slittamento della data di svolgimento del referendum sul divorzio in conseguenza dello scioglimento delle Camere (art. 34), in cui il detto termine è ritenuto incomprimibile.

[268] Cfr. P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, cit., 4; A. PERTICI, *Il refrendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 505; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Aspettando il referendum (con il fiato sospeso). Limiti e contenuti della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Il Foro italiano*, 6/2016, 272.

[269] Se invece si fossero raccolte "solo" cinquecentomila firme, si sarebbe applicato il quorum del 50% più uno degli aventi diritto. Sulla questione del quorum, v. oltre.

Si è inoltre, in diversi frangenti, evocata la possibilità di anticipare il giudizio di ammissibilità ad un momento precedente al raggiungimento delle cinquecentomila sottoscrizioni, che dovrebbe intervenire una volta raggiunta una soglia mediana che comunque ne assicuri una certa solidità. In passato, si riteneva che tale soluzione rispondesse all'intento di sollevare in parte i promotori dallo sforzo organizzativo volto alla raccolta delle sottoscrizioni, nel caso in cui le richieste fossero poi dichiarate inammissibili. Si è ritenuto che l'introduzione delle sottoscrizioni digitali influirebbe sulle ragioni poste alla base di un'eventuale modifica procedimentale che vada in questo senso, dal momento che la nuova modalità di raccolta delle firme comporterebbe un impegno ridotto per i promotori. Posto che questo è un elemento per la cui verifica sarebbe forse più sicuro attendere le prossime tornate referendarie, quando sarà (auspicabilmente) entrata in funzione la piattaforma pubblica per la raccolta delle sottoscrizioni digitali, visto che nell'ambito dell'ultima consultazione si sono comunque verificati dei disguidi, è stata altresì individuata un'ulteriore motivazione per una riforma nel senso anzidetto. Si è infatti ritenuto che l'anticipazione del giudizio di ammissibilità solleverebbe la Corte costituzionale dall'elevata pressione politica che subirebbe nel pronunciarsi su quesiti sorretti da un forte consenso popolare. Tuttavia, è stato sottolineato[270] che tale riforma interesserebbe solo le iniziative popolari e non quelle regionali, così configurando un «duplice procedimento referendario a cadenze differenziate». Inoltre, alla riduzione della pressione politica si accompagnerebbero, nel caso in cui durante l'anno fossero avviate più iniziative, più interventi della Corte costituzionale, che eserciterebbe il suo controllo richiesta per richiesta, con conseguenti riflessi sia sul carico di lavoro, sia sulla sua esposizione, generando quindi proprio l'effetto che si voleva evitare. L'ulteriore esposizione della Corte costituzionale data da questo "spostamento" del controllo sull'ammissibilità sarebbe anche da attribuirsi all'imputazione di eventuali distorsioni della volontà popolare, che potrebbero verificarsi una volta che un quesito venisse dichiarato ammissibile prima ancora della conclusione della raccolta delle firme. L'anticipazione del giudizio di ammissibilità porrebbe inoltre dei nuovi problemi rispetto all'ancora non del tutto risolto rapporto tra il controllo di legittimità esercitato dall'Ufficio centrale e il controllo di ammissibilità svolto dalla Corte costituzionale. Non appare quindi possibile prospettare l'anticipazione del giudizio di ammissibilità senza inserirla nell'ambito di un ripensamento complessivo dei rispettivi controlli, che, seppur formalmente autonomi, e nonostante le criticità riscontrate nel loro rispettivo atteggiarsi, come si è cercato di illustrare nei precedenti paragrafi, in una prospettiva di riforma non possono essere ridisegnati separatamente, ritenendosi necessaria una considerazione sistematica dei diversi controlli e dei riflessi dell'uno sull'altro.

A questo punto, ci si focalizzerà su una recente proposta di modifica del quorum, anche se non si tratta di una riforma attinente al procedimento in senso proprio, dal momento che investe la fase del voto. Infatti, nella prospettiva che qui si adotta, per cui il procedimento referendario va considerato "in sistema" e non come una mera sequenza

[270] P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione*, cit., 4-5.

di fasi successive ma comunque autosufficienti, qualsiasi modifica attinente al quorum avrebbe sicuramente dei riflessi sugli snodi procedimentali precedenti, a partire dal momento della raccolta delle firme. Anche a questo proposito, tentativi di riformare il quorum si sono verificati a più riprese nel corso della storia repubblicana, sebbene quello più lontano dalla logica costituzionale sia forse quello avutosi nel corso della XVII legislatura[271]. In dottrina vi è stato chi ha considerato il quorum un «anacronismo»[272], ponendo l'accento sui mutamenti dello strumento referendario e dell'uso che se ne è fatto e la Commissione di Venezia è giunta invece a richiedere il "quorum zero", in base al Codice di buona condotta sui referendum[273]. Queste posizioni costituiscono sicuramente degli importanti contributi al dibattito, che si caratterizza per un ampio pluralismo di voci[274], ma la proposta di legge costituzionale "targata" MoVimento 5 Stelle si poneva su un binario totalmente diverso, dal momento che uno degli obiettivi principali di allora, di impianto manifestamente populista, consisteva nel "superamento" della democrazia rappresentativa[275]. Si ritiene che, a prescindere dalle ragioni, più o meno fondate, che non possono al momento ricostruirsi nella loro totalità, l'eliminazione del quorum non sarebbe in alcun modo una risposta alla "crisi" dello strumento referendario, ma avrebbe il solo deleterio esito di accantonare del tutto quell'"onere referendario" che strutturalmente si contrappone al "potere referendario" e la cui sussistenza appare quanto più necessaria in un contesto di crisi della democrazia rappresentativa. Ciò non esclude la possibilità di prendere in considerazione altre soluzioni, da valutare comunque in un'ottica di sistema, quali l'abbassamento del quorum, fermo restando il mantenimento dell'onere referendario sui promotori[276], o l'individuazione del quorum nella maggioranza dei voti espressi nelle precedenti elezioni per la Camera dei deputati[277].

All'esito di quanto esposto, si può confermare la rilevanza delle problematiche attinenti al procedimento nello studio degli assetti e delle tendenze del referendum nell'esperienza repubblicana. Procedimento la cui struttura e i cui limiti sono innegabilmente il riflesso di un ben preciso contesto storico-politico-istituzionale. Nonostante le lacune e le aporie, quella disciplina di attuazione approvata tardi e seguendo un percorso un po' accidentato, le cui previsioni, per alcuni tratti, recano

---

[271] Cfr. G. MARTINICO, *Il nodo del quorum. Il dibattito giuridico sull'astensionismo nei referendum abrogativi*, in G. DELLEDONNE, L. GORI, G. MARTINICO, F. PACINI (cur.), *Il peso dell'assente. Il fenomeno dell'astensionismo elettorale in Italia*, cit., spec. 165 ss.

[272] A. CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. (Causa ed effetti di un anacronismo)*, in *Politica del diritto*, 1999, 667 ss.

[273] Come sottolinea A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 518.

[274] Fra i sostenitori del mantenimento del quorum, cfr. ad es., C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, 3/2000, 463 ss.; M. BETZU, P. CIARLO, A. DEFFENU, *Per il mantenimento del quorum strutturale nel referendum abrogativo*, 2018, https://web.unica.it/unica/it/ateneo_s07_ss01_sss05_ssss01.page?mu=/handle/11584/258027.

[275] Camera dei Deputati - 3124. XVII legislatura, 2015.

[276] G. MARTINICO, *Il nodo del quorum,* cit., 166.

[277] A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento*, cit., 518. Tale soluzione è prevista dall'art. 75 dello statuto toscano (il quorum è individuato nella maggioranza dei voti espressi nelle precedenti elezioni per il Consiglio regionale). Cfr. Corte cost., sent. 372 del 2004, che, in riferimento alla disposizione citata, impugnata dal Governo, afferma che la scelta ivi effettuata rientrava nella discrezionalità del legislatore statutario, non presentando vizi di ragionevolezza.

(ancora) i residui di quella convenzione antireferendaria che per molto tempo aveva impedito di dare una "forma" allo strumento, ne ha consentito il funzionamento nell'ordinamento, pur con qualche cortocircuito e soprattutto "cambiando pelle". Come detto, il referendum è stato sia strumento di lotta che strumento delle maggioranze, strumento di stimolo e strumento di critica. La "forma" del referendum si è quindi in qualche modo adattata, pur con i difetti messi in evidenza, alla differente "funzione" svolta nel succedersi delle stagioni e sempre entro le coordinate della democrazia rappresentativa. Per rilanciare lo strumento, che, seppur da anni versa in una profonda crisi, che corre parallelamente alla crisi della democrazia rappresentativa, rappresenta un irrinunciabile presidio nel nostro ordinamento, sarebbe quindi auspicabile riflettere sul posto occupato dal referendum nell'inedito contesto politico e sociale attuale, caratterizzato da un'iperframmentazione delle istanze e da un'elevatissima conflittualità post-ideologica, non prefigurabile dai Costituenti, come anche dal legislatore degli anni Settanta, e renderne effettiva l'attuazione, partendo dalla legislazione ordinaria, prima ancora di immaginare riforme costituzionali.