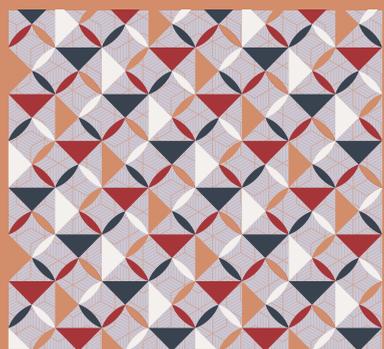
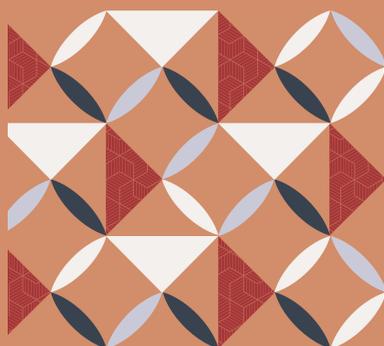


IL REFERENDUM ABROGATIVO DOPO LA TORNATA DEL 2022

NUOVE TENDENZE E NODI IRRISOLTI



a cura di
Daniele Chinni, Leonardo Pace

46

Collana

L'Unità del Diritto



Roma TIE-Press
2024



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. Poddighe, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019
19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019

20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2021 (III ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2022 (IV ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022
38. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano di ripresa e resilienza*, 2022
39. E. BATTELLI, M. LOTTINI, G. SPOTO, E.M. INCUTTI, (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, 2022
40. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2020-2021*, 2022

41. J.M. PERIS RIERA, A. MASSARO, *Derecho Penal, Inteligencia Artificial y Neurociencias. Derecho Penale, Intelligenza Artificiale e Neuroscienze*, 2023
42. A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, 2023
43. F. RUGGERI, *Poteri privati e mercati digitali. Modalità di esercizio e strumenti di controllo*, 2023
44. E. RIGO (a cura di), *Per una ragione artificiale. In dialogo con Lorenzo d'Avack su Costituzione, ordine giuridico e biodiritto*, 2023
45. C. SALVI, *Cinquant'anni di scritti giuridici*, 2024



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

IL REFERENDUM ABROGATIVO DOPO LA TORNATA DEL 2022

NUOVE TENDENZE E NODI IRRISOLTI

a cura di
Daniele Chinni, Leonardo Pace

46

L'Unità del Diritto
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



Roma TrE-Press
2024

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

Comitato scientifico della Collana:

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guacero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grottesque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press*

Roma, settembre 2024

ISBN: 979-12-5977-362-3

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Elisa Olivito

*Omogeneità e manipolatività dei quesiti referendari
nella giurisprudenza costituzionale.
Parabola discendente o corto circuito?*

SOMMARIO: 1. I nodi irrisolti del *referendum* abrogativo e le incognite del giudizio di ammissibilità – 2. L'omogeneità ipertrofica e il suo problematico contenimento – 2.1. Dall'omogeneità alla manipolatività il passo è incerto – 3. Nuove tendenze o conferme nella più recente giurisprudenza costituzionale? – 4. Le vie di uscita al netto di facili illusioni.

1. I nodi irrisolti del referendum abrogativo e le incognite del giudizio di ammissibilità

Tra i molti nodi che affliggono il *referendum* abrogativo vi sono senza dubbio quelli concernenti il perimetro del giudizio di ammissibilità, poiché il penetrante controllo che la Corte costituzionale va ormai svolgendo sulle richieste referendarie si connota per una dose non trascurabile di imprevedibilità e, quindi, di incertezza¹. Per di più, in ragione di decisioni assunte caso per caso l'imprevedibilità degli esiti suscita talvolta l'idea che le *rationes* sottese al giudizio di ammissibilità siano imperscrutabili e che i pur costanti richiami alla pregressa giurisprudenza costituzionale, primo fra tutti quello alla sentenza n. 16 del 1978, ridondino in una formula di stile, su cui la Corte costruisce volta per volta nuove ragioni, nuovi requisiti, nuovi limiti².

¹ Un'incertezza che forse è anche il segno di un intervento della Corte che già nel 1978 viene definito come «un potere assolutamente discrezionale in ordine allo svolgimento del *referendum*»: C. RODOTÀ, S. RODOTÀ, *Appunti per una discussione sulla Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 5/1978, 509. Ma sul punto si vedano anche le osservazioni critiche di G. TARELLO, *Tecniche interpretative e referendum popolare*, in *Giurisprudenza italiana*, 1/1978, 913 ss.

² Come evidenziato da G. AZZARITI, *Il "modello" della sentenza n. 16 del 1978 e il carattere abrogativo del referendum: un ritorno al futuro?*, in M. AINIS (a cura di), *I referendum sulla fecondazione assistita*, Milano, Giuffrè, 2005, 23.

Nell'ultima tornata referendaria, sui cui quesiti il giudice costituzionale si è pronunciato nel febbraio 2022, l'imprevedibilità è stata accentuata da un inconsueto intrico. Ci si riferisce all'intreccio tra alcune irrituali affermazioni dell'allora Presidente Giuliano Amato circa l'importanza del voto referendario³ e la conferenza stampa tenuta dallo stesso il giorno dopo la camera di consiglio, al fine di illustrare i contenuti delle decisioni assunte in vista del deposito delle motivazioni. L'irritualità nel modo di comunicare l'esito dei giudizi di ammissibilità ha così rinfocolato le polemiche non soltanto sull'alto tasso di discrezionalità di tali giudizi, ma anche sulla scelta dei canali di comunicazione e di dialogo con i cittadini, che la Corte va vieppiù ampliando⁴.

Le ultime pronunce e, in particolar modo, le sentenze n. 50 e n. 51 del 2022 confermano, peraltro, che le origini e le ragioni dell'impasse in cui si ritrova il *referendum* ogniqualevolta si trovi al cospetto del giudice costituzionale sono da rintracciarsi in un istituto che, a distanza di molti anni dall'attuazione legislativa, continua a essere alla ricerca di un'identità difficile da trovare⁵: funzione di garanzia delle minoranze ovvero funzione di controllo politico⁶? Effetto di stimolo al legislatore ovvero effetto decisorio in via definitiva⁷?

A questo proposito, può di certo sostenersi che vi è un legame tra l'incertezza (se non l'ingenuità) della scelta costituente in merito alla

³ L'11 febbraio 2022, dunque prima della camera di consiglio del 15 febbraio, in cui la Consulta ha poi discusso l'ammissibilità degli otto quesiti referendari, in un *tweet* istituzionale che riportava il saluto agli assistenti di studio durante una precedente riunione il presidente Giuliano Amato dichiarava: «È banale dirlo ma i *referendum* sono una cosa molto seria e perciò bisogna evitare di cercare ad ogni costo il pelo nell'uovo per buttarli nel cestino. Dobbiamo impegnarci al massimo per consentire, il più possibile, il voto popolare».

⁴ Sul punto sia consentito rinviare a E. OLIVITO, *Il processo costituzionale si apre alla società civile? Le necessarie cautele*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2020, 1071 ss.

⁵ Sull'ambiguità e sull'incerta identità del *referendum* abrogativo, dovute alla sua «doppia e incomponentibile genitura», si veda A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, 40. Si veda anche F. BILANCIA, *Prospettive di riforma del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo. Qualche rilievo critico*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000, Torino, Giappichelli, 2001, 2 ss.

⁶ Al riguardo, per una disamina delle posizioni dottrinali cfr. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 338 ss., 337; C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 1/1981, 56 ss.

⁷ Cfr. G. FERRARA, *Intervento*, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, cit., 198 ss.

previsione dell'istituto referendario⁸, le carenze della legge di attuazione e il conseguente ampio intervento pretorio della Corte. Quest'ultima, infatti, per molti versi ha colmato le scarse indicazioni della legge n. 352 del 1970, mentre per altri versi ha determinato una vera e propria novazione della *ratio* del *referendum* abrogativo⁹.

Tuttavia, le incertezze sulla collocazione del *referendum* abrogativo nel sistema costituzionale e sulla concezione di democrazia e di divisione dei poteri che il suo uso lascia intravedere non sono l'effetto, bensì la causa dell'impasse referendaria¹⁰. È pertanto irrealistico, nonché assai poco garantistico pensare che, in mancanza di una riflessione aggiornata e ponderata sul posto dell'istituto nel sistema, la Corte possa porre rimedio da sola a tale stallo e che repentinamente possa cimentarsi in una faticosa, seppur auspicabile, inversione di rotta del giudizio di ammissibilità.

Ciò dipende innanzitutto dal fatto che la riconduzione del *referendum* a sistema oggi è ancor più problematica e impegnativa che in passato. Per questo motivo, qualora il giudice costituzionale perseverasse nell'addossarsi tale compito, dovrebbe fare i conti con il fatto che si sono smarriti innanzitutto i contorni del sistema e che il *referendum* vive una stagione politico-istituzionale diversa da quella in cui, tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Novanta del secolo scorso, il giudizio di ammissibilità è stato affinato.

Nell'impasse referendaria scaturita dall'originaria ambiguità dell'istituto e aggravata dalla "tutela" sotto cui è esso stato messo dalla Corte costituzionale si è, d'altro canto, persa di vista la differenza, rilevante sia per il *referendum* abrogativo sia per il giudizio di ammissibilità, tra il piano dell'essere e quello dover essere. La confusione tra i due piani è arrivata al punto che, anche per via di una giurisprudenza ondivaga, una volta rotto «l'argine del testo costituzionale»¹¹, il piano dell'essere, consistente in un

⁸ Su cui si veda, tra i molti, E. BETTINELLI, *Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 292.

⁹ Di novazione rispetto all'evoluzione dell'istituto referendario parla E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto*, 15/1978, 532 ss., secondo il quale, peraltro il richiamo al legislatore futuro, contenuto nella sentenza n. 16/1978 (punto 5 del *Considerato in diritto*), segnalava già la consapevolezza della "funzione costituente" svolta dalla Corte e costituiva una richiesta alla classe politica egemone di «una formale razionalizzazione della convenzione antireferendaria» (*ivi*, 541).

¹⁰ In termini negativi sull'inserimento del *referendum* nel regime parlamentare si veda, nondimeno, G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1/1947, 50 ss.

¹¹ G.U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 15/1978, 606.

referendum abrogativo trasfigurato in uno manipolativo-propositivo¹², ha fagocitato e stravolto il piano del dover essere, costituito dall'unidirezionalità costituzionale del *referendum* in senso abrogativo e dalla tassatività¹³ ovvero dall'esautività¹⁴ dei limiti *ex art. 75*, comma 2, Cost.

L'inversione tra il piano dell'essere e quello del dover essere, così che il secondo ha finito per essere letto conformemente alle storture del primo e non viceversa, ha dato vita a un "diritto costituzionale vivente", che ha sostanzialmente riscritto per via pretoria la legge attuativa e il giudizio di ammissibilità¹⁵. A questo proposito, è nota e sembrerebbe al momento inarrestabile la tendenza della Corte a riconoscersi ampi margini di manovra nell'apprezzamento delle esplicite e implicite ragioni di inammissibilità. Ma anziché restringersi, tali spazi di discrezionalità si dilatano in occasione di ogni nuova pronuncia, con la conseguenza che la giurisprudenza in materia referendaria si indebolisce sia in termini di sistematicità sia, in definitiva, in termini di capacità persuasiva¹⁶.

¹² Diversamente, nel senso che il *referendum* abrogativo avrebbe sempre, per sua stessa natura e in misura più o meno ampia, carattere propositivo si veda S.P. PANUNZIO, *Gli effetti dei referendum abrogativi in materia di caccia sul sistema normativo vigente*, in AA. Vv., *Referendum sulla caccia. Problemi vecchi e nuovi*, Perugia, Pliniana, 1986, 168 ss.

¹³ Sui diversi modi di intendere la tassatività dei limiti espressi al *referendum* si veda, ad ogni modo, quanto osservato da A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità*, in *Democrazia e diritto*, 1/1978, 70 ss. e da G. TARELLO, *Tecniche interpretative e referendum popolare*, cit., 920 ss.

¹⁴ Sull'esautività del limite di inammissibilità di cui all'art. 75, comma 2, Cost., la cui interpretazione letterale avrebbe potuto portare a ben altra attuazione dell'istituto, si veda A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 50 ss., il quale nondimeno prefigurava una probabile conseguenza dell'art. 2, legge cost. n. 1/1953: «In questa prospettiva può senz'altro affermarsi che esiste tuttora un'apertura, attraverso la quale la giurisprudenza costituzionale può ridurre ulteriormente la portata dell'istituto di democrazia diretta in esame». (*ivi*, 52, corsivo dell'A.)

Sul punto si veda anche G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione non lieve*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, cit., 109 ss., il quale tuttavia evidenzia le molteplici ragioni per cui era prevedibile che, date le molte incertezze a monte dell'istituto referendario, non avrebbe trovato consenso l'interpretazione secondo cui l'art. 75 Cost. non prescriverebbe un controllo impegnativo sulle richieste.

¹⁵ A oggi è arduo, infatti, sostenere che la Corte sia stata capace di sottrarsi «alla tentazione di trascorrere da una manovra di crescita incrementale del diritto costituzionale vivente ad un'attività di larga innovazione normativa, seppure occultata sotto le vesti di un'apparente interpretazione del testo costituzionale»: S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 332.

¹⁶ Cfr. G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in AA. Vv., *Il giudizio di*

La conformazione pretoria del giudizio di ammissibilità e, quindi, del *referendum* abrogativo è, peraltro, così incisiva da aver prodotto una corrispondenza biunivoca tra richieste referendarie e pronunce costituzionali. Per un verso, i quesiti referendari sono ormai forgiati – per numero¹⁷ e soprattutto per struttura – dall’esigenza di superare il vaglio di ammissibilità, con il risultato di perdere in chiarezza e intelligibilità¹⁸; per l’altro verso, dinanzi a quesiti referendari particolarmente manipolativi – talvolta per espressa richiesta della Corte, come nel caso dei *referendum* in materia elettorale – il giudizio di ammissibilità ha a sua volta imboccato vie sempre più tortuose¹⁹.

La conseguenza più evidente di tale doppio movimento è che il *referendum* abrogativo è ormai costretto tra i due poli opposti, ma interconnessi, dell’uso funzionalmente distorto del *referendum* abrogativo²⁰ e della dilatazione dei limiti che presiedono al controllo di ammissibilità.

Vi è, nondimeno, una differenza non da poco rispetto alle prime tornate referendarie e a quella certa dose di “avventurismo” che in passato ha accompagnato alcune iniziative referendarie²¹. Oggi l’avventurismo

ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Torino, Giappichelli, 1998, 230 ss., che rinvia nella giurisprudenza costituzionale criteri di valutazione dell’ammissibilità aventi un’inevitabile e irrefrenabile potenzialità espansiva.

¹⁷ Chi ha avuto diretta esperienza del *referendum* abrogativo ha evidenziato, al riguardo, che l’altissimo tasso di aleatorietà del giudizio di ammissibilità ha determinato tra l’altro la tendenza dei promotori a moltiplicare le richieste referendarie, a mo’ di «contro-assicurazione [...] rispetto all’alea del giudizio di ammissibilità: meglio presentare un ventaglio di *referendum*, anziché puntare su uno solo; qualcuno almeno riuscirà a varcare la forca caudina del giudizio di ammissibilità»: S. GALEOTTI, *Contro l’uso abnorme del referendum: il limite soggettivo delle richieste referendarie*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 292.

¹⁸ È stato, d’altronde, rilevato che, «per un’ironia della storia [...], quell’esigenza di garantire l’effettività della scelta, e perciò di non offrire agli elettori una possibilità di scelta meramente fittizia, che doveva costituire il supporto primo del requisito della chiarezza dei quesiti, ci ha condotti al risultato opposto di avere quesiti referendari sempre più complessi e articolati»: S. BARTOLE, *Dalla elaboratezza dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 97.

¹⁹ Si riprende qui naturalmente la calzante espressione di F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell’ammissibilità referendaria*, cit.

²⁰ Nel senso di una dichiarazione di inammissibilità imposta in alcuni casi limite «dal troppo evidente sviamento effettuato dalle richieste, rispetto alla funziona propria del *referendum*» si veda L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull’ammissibilità dei referendum*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 21.

²¹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità*, cit., 67.

nella formulazione dei quesiti non soltanto è sempre più elitario perché nelle mani di pochi²², ma soprattutto è in buona parte indotto dai problematici sviluppi della giurisprudenza costituzionale. Esso è stato acuito dal graduale passaggio della Corte dal controllo sull'omogeneità dei quesiti (profilo demolitorio) a un ancor più penetrante controllo sull'omogeneità della situazione normativa di risulta (momento di normazione positiva)²³, al punto che «la qualità della disciplina di risulta [è divenuta] lo specchio della omogeneità del quesito»²⁴.

2. *L'omogeneità ipertrofica e il suo problematico contenimento*

Nel cercare di scorgere le nuove tendenze o i nodi irrisolti del referendum abrogativo alla luce dell'ultima tornata referendaria, occorre in primo luogo riconoscere che le contorsioni del controllo sull'omogeneità dei quesiti sono una conseguenza – quantunque non obbligata – di quel frutto avvelenato che è il giudizio di ammissibilità²⁵. La scelta del legislatore costituzionale di affidare alla Corte un controllo dai molteplici risvolti politici ha, invero, addossato su tale organo il peso di decisioni doppiamente ambigue. Tramite esse il giudice costituzionale ha finito per circondare il referendum di moltissime cautele, che non solo hanno precluso la più lineare collocazione dell'istituto nel sistema rappresentativo, ma soprattutto hanno dato prova di poter delegittimare la Corte stessa nel medio e nel lungo termine.

A questo proposito, bisogna ricordare che i criteri elaborati e utilizzati dalla Corte come altrettanti motivi di inammissibilità delle richieste sono

²² Come aveva già sottolineato L. CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 137 s.

²³ Come evidenziato, tra i molti, da G. BRUNELLI, *Corte costituzionale, referendum abrogativo e sistema elettorale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, 349 s.; P. CARNEVALE, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione "innovativa" e manipolazione referendaria e di rapporti tra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, Giappichelli, 1999, 77.

²⁴ M. DOGLIANI, *Intervento*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 203.

²⁵ Come lo ha definito S. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 170.

stati attinti dall'«ampia bisaccia della ragionevolezza»²⁶. Tale parametro è stato indirettamente chiamato in causa nel 1978 con l'indicazione dei «quattro distinti complessi di ragioni di inammissibilità», primo fra tutti quello dell'omogeneità di domande rispondenti a una «matrice razionalmente unitaria»²⁷. Ciò non solo è una riprova del fatto che per la Corte è stato naturale riportare il *referendum* e il giudizio di ammissibilità entro i canoni a lei più congeniali del giudizio di costituzionalità²⁸, ma soprattutto avvalorava l'idea che, sin dalla sentenza n. 16 del 1978, quei complessi di ragioni sono consistiti non in un sistema di controllo compiuto e perciò contenibile entro confini circoscritti, ma in indicazioni suscettibili di ulteriori incerti e indefiniti sviluppi, come poi effettivamente è avvenuto.

La costante e progressiva espansione delle «ragioni di inammissibilità» ha riguardato prima e più di tutte l'omogeneità delle richieste referendarie, che ha attratto su di sé le già ricordate difficoltà di collocazione del *referendum* abrogativo²⁹ e che, rispetto agli altri criteri, ha acquisito negli anni una preminenza e una priorità niente affatto logiche o scontate.

Avvalendosi della polisemanticità del concetto, che ha dato prova di infinite proprietà espansive, la Corte costituzionale ha utilizzato e piegato l'omogeneità, declinandola ora in un'accezione ora in un'altra. Ciò è accaduto perché, grazie al notevole grado di flessibilità e di mutevolezza

²⁶ A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità*, cit., 70. In senso analogo cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, cit., 75.

Per un raffronto e una differenziazione tra criterio di ragionevolezza e giudizio di ammissibilità, con riguardo in particolare modo al controllo sull'omogeneità della richiesta referendaria, si vedano P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, Cedam, 1992, 250 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, t. I/2, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2005, 417 ss.

²⁷ Sentenza n. 16/1978, punti 2-3 del *Considerato in diritto*.

Al punto 3 del *Considerato in diritto* la Corte costituzionale, d'altronde, esplicita il parallelismo con il controllo di ragionevolezza, affermando che «*nello stesso modo che la cosiddetta discrezionalità legislativa non esclude il sindacato degli arbitri del legislatore*, operabile da questa Corte in rapporto ai più vari parametri; così la normativa dettata dall'art. 75 non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del *referendum* abrogativo» (corsivi miei).

²⁸ Salvo poi volersi arrestare – come noto – sulla soglia di quest'ultimo giudizio, rifiutando di compiere un controllo anticipato di costituzionalità in sede di giudizio di ammissibilità.

²⁹ Cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, 163.

del concetto, il relativo controllo è stato di volta in volta ancorato *i.* alla struttura del quesito, *ii.* alla normativa oggetto della richiesta, *iii.* alla finalità abrogativa ovvero *iv.* alla normativa di risulta³⁰.

Per di più, tali differenti ancoraggi sono stati compiuti talvolta in maniera alternativa, talaltra in maniera congiunta³¹. Inoltre, nel traghettare l'omogeneità verso approdi molto distanti, la Corte è passata da un concetto neutro di omogeneità, perché indifferente all'intenzione dei promotori, a un concetto di univocità orientato all'intento dei promotori e associato «a una sorta di sindacato di ragionevolezza della proposta abrogativa»³².

Tali oscillazioni attestano che l'omogeneità è un criterio di valutazione relazionale³³ e relativo, per cui la scelta del termine di raffronto ovvero del punto di vista può determinare – come del resto si è verificato – diversi slittamenti all'interno del giudizio di ammissibilità: dall'omogeneità strutturale del quesito all'univocità, coerenza e completezza dello stesso, per arrivare infine all'univocità e non contraddittorietà dell'esito abrogativo e approdare infine alla chiarezza-razionalità della normativa di risulta³⁴.

Alle oscillazioni semantiche e applicative dell'omogeneità da parte della Corte hanno fatto, peraltro, da contraltare le perplessità della

³⁰ Si segue qui la classificazione di M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 440 ss., cui si rinvia anche per i dettagliati rilievi critici sul malcerto e contraddittorio utilizzo dell'omogeneità da parte della Corte.

³¹ Da ultimo, l'imputazione congiunta dell'omogeneità al quesito, al suo oggetto e alla finalità abrogativa si coglie nella sentenza n. 56/2022, punto 6 del *Considerato in diritto*: «L'individuazione, come oggetto del quesito, dell'intero d.lgs. n. 235 del 2012 e *la sua natura di corpus organico della normativa di cui qui si discute consentono di cogliere l'esistenza speculare di una matrice razionalmente unitaria del quesito*. Al contempo, e simmetricamente, *anche la finalità dello stesso quesito è sufficientemente chiara e univoca*, consistendo nella rimozione dall'ordinamento (mediante abrogazione) di tutte le norme che prevedono cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di cariche elettive e di Governo, derivanti da una condanna penale per taluni reati» (corsivi miei).

Ma si veda un analogo connubio di piani anche nella sentenza n. 59/2022, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

³² A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, 367. In senso analogo si veda anche A. PERTICI, *L'auspicabile "snellimento" del controllo di ammissibilità del referendum*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 323.

³³ Così A. BALDASSARRE, *La commedia degli errori*, in *Politica del diritto*, 15/1978, 576.

³⁴ Che l'omogeneità sia nozione utilizzata dalla Corte con significati molto diversi è stato rilevato, tra i molti, anche da F. SORRENTINO, *Intervento*, in F. LANCHESTER (a cura di), *I referendum elettorali. Seminario di studio e documentazione*, Roma, Bulzoni Editore, 1992, 45 ss.

dottrina che, considerando la varietà dei termini di raffronto e dei punti di vista da cui guardare all'omogeneità, è pervenuta a valutazioni nel complesso dubitative circa la tenuta della giurisprudenza costituzionale³⁵.

Tra queste vi è anche la considerazione che lo slittamento del controllo di omogeneità verso l'esito abrogativo e verso la normativa di risulta produce una discrasia nel modo di condurre il controllo di ammissibilità: il giudice costituzionale, pur ribadendo di volersi arrestare sulla soglia del giudizio di legittimità costituzionale e rifiutandosi di anticiparlo in sede di valutazione dell'ammissibilità del *referendum*, non possa poi esimersi dal compiere una qualche valutazione della situazione normativa che risulta all'atto dell'abrogazione.

La netta separazione tra i due giudizi è, difatti, quanto meno revocata in dubbio non solo quando essa giudica l'ammissibilità delle richieste referendarie aventi a oggetto leggi costituzionalmente o comunitariamente necessarie. In tale caso, come è noto, l'individuazione della normativa di risulta è necessaria per valutare se da quest'ultima possa scaturire un significativo inadempimento di specifici ed inderogabili obblighi internazionali, comunitari o, comunque, direttamente imposti dalla Costituzione³⁶.

Ma la distinzione tra i due controlli diviene nei fatti più sfumata anche quando la Corte si addentra in un sindacato sulla coerenza-razionalità della normativa di risulta, che immancabilmente introduce nel giudizio di ammissibilità elementi molto prossimi a quelli di un giudizio anticipato di costituzionalità³⁷. Ciò si verifica, ad esempio, quando la Corte valuta la congruità tra fine referendario e normativa di risulta. Tale valutazione implica, infatti, che essa prenda in considerazione gli effetti potenziali dell'abrogazione, sebbene ai soli fini dell'ammissibilità e non invece di un esplicito e anticipato giudizio di costituzionalità sulla normativa di risulta³⁸.

³⁵ Tra i primi a segnalare tale aspetto si vedano M. LUCIANI, *La nuova giurisprudenza sul referendum. L'esempio della sentenza n. 22 del 1981*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I/1981, 451 ss.; F. MODUGNO, *Rassegna critica sul referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I/1981, 2110 ss.

³⁶ Sentenza n. 24/2011, punto 4.2.2 del *Considerato in diritto*.

³⁷ In questo senso si veda già S. PANUNZIO, *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, cit., 173.

³⁸ Come emerge ad esempio dalla sentenza n. 25/2011, punto 5.1 del *Considerato in diritto*: «Tuttavia ciò non significa che alla Corte sia inibita l'individuazione della normativa di risulta. Invero, la stessa Corte ha individuato alcuni limiti e requisiti di ammissibilità del *referendum*, che esigono non soltanto di verificare quale possa essere tale normativa ma anche (in alcuni casi eccezionali) di valutarne la conformità a Costituzione. Tali sono

Il rifiuto di sindacare profili di illegittimità costituzionale al di fuori della sede propria del giudizio di costituzionalità non esclude, pertanto, che vi sia una valutazione della normativa di risulta³⁹, come la Corte ha avuto modo da ultimo di confermare. Nel giudizio di ammissibilità non sono in discussione «profili di illegittimità costituzionale, *sia della legge oggetto di referendum, sia della normativa risultante dall'eventuale abrogazione referendaria* [...]. Quel che può rilevare, ai fini del giudizio di ammissibilità della richiesta referendaria, è *soltanto una "valutazione liminare ed inevitabilmente limitata del rapporto tra oggetto del quesito e norme costituzionali*, al fine di verificare se [...] il venir meno di una determinata disciplina non comporti *ex se* un pregiudizio totale all'applicazione di un precetto costituzionale»⁴⁰.

Si potrebbe, dunque, anche concordare con la necessità di tenere separati i due giudizi, perché altrimenti nella sede del giudizio di ammissibilità la Corte sarebbe chiamata a «svolgere un non previsto controllo preventivo, astratto e senza contraddittorio sopra una normativa meramente eventuale»⁴¹. Ma la distinzione tra sindacato di costituzionalità

i casi in cui viene in rilievo il limite di ammissibilità costituito da leggi a contenuto vincolato, per effetto o di trattati internazionali o di norme comunitarie o di norme costituzionali, e da leggi costituzionalmente necessarie. Tanto premesso *per valutare l'idoneità, la congruità e la chiarezza del quesito referendario in esame è necessario*: a) individuare l'intento con esso perseguito; b) individuare la normativa di risulta; c) porre a confronto i risultati di cui alle predette indagini» (corsivi miei).

Ma da ultimo si veda anche la sentenza n. 51/2022, punto 9.4 del *Considerato in diritto*: «Questa discrasia, che emerge dall'esame del ritaglio proposto dal quesito referendario nel comma 1 dell'art. 73, è rilevante, *non essendo inibita a questa Corte la valutazione della normativa di risulta allorché essa, come nella fattispecie, presenti elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell'iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l'elettore*» (corsivi miei).

³⁹ Le intersecazioni (e gli slittamenti) tra formulazione del quesito, omogeneità e normativa di risulta derivano dal fatto che, nel ragionamento della Corte, «se il quesito è poco chiaro, eterogeneo e non univoco, vi è il rischio che anche la normativa di risulta [...] risulti ambigua»: S. BARTOLE, *Coerenza dei quesiti referendari e univocità della normativa di risulta*, cit., 333.

⁴⁰ Sentenza n. 50/2022, punto 3 del *Considerato in diritto* (corsivi miei), che richiama la sentenza n. 45/2005.

⁴¹ R. ROMBOLI, *Riflessioni costituzionalistiche circa l'ammissibilità del referendum sull'art. 579 c.p.*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p.*, Atti del Seminario di Ferrara, 26 novembre 2021, *Forum di Quaderni costituzionali-Rassegna*, 1/2022, 10. In senso analogo, sulla necessità di non sovrapporre i due giudizi, si vedano A. PERTICI, *L'auspicabile "snellimento" del controllo di ammissibilità del referendum*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della*

e valutazione liminare della normativa oggetto del *referendum* ovvero di quella di risulta può divenire nei fatti molto labile, soprattutto quando essa sia fatta passare attraverso l'incontenibile criterio dell'omogeneità.

Nel complesso, dunque, l'omogeneità offre al giudizio di ammissibilità un'ancora piuttosto malferma, che a distanza di molti anni sembra dare ragione a chi vi aveva intravisto una valvola incontrollabile, attraverso la quale sono fatti passare, più che giudizi logico-giuridici, giudizi soggettivi di valore camuffati da giudizi quantitativi⁴².

2.1. *Dall'omogeneità alla manipolatività il passo è incerto*

Se l'omogeneità è la 'ragione' d'inammissibilità da cui sono scaturiti molteplici problemi interpretativi, le difficoltà si sono ben presto riverberate sul tasso di manipolatività del quesito, nella misura in cui l'accertamento dell'omogeneità condotto dalla Corte si risolve in un'indagine su tre fronti.

È un'indagine «sia dell'oggetto' (qualora il quesito riguardi una pluralità di disposizioni prive di matrice razionalmente unitaria), sia della 'domanda' (qualora non sia individuabile una vera alternativa dilemmatica tra le due soluzioni proposte), sia, infine, dell'effetto abrogativo conseguente (qualora l'esito abrogativo si presenti contraddittorio)»⁴³. L'articolazione dell'omogeneità in un controllo sull'oggetto, sulla domanda e sull'effetto abrogativo può, invero, condurre a una verifica che, nel mentre ricade sulla struttura del quesito avente a oggetto meri frammenti lessicali, al contempo investe l'effetto di ricomporre ciò che risulta dall'abrogazione per ricavarne una disciplina nuova e alternativa.

politica, cit., 323 s.; A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, in *Rivista Aic*, 2/2022, 99.

Sulla necessità di mantenere la distinzione tra il giudizio di ammissibilità referendaria e un preventivo giudizio di ragionevolezza della legge referendata si vedano le osservazioni di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, *L'ammissibilità dei referendum elettorali e la logica di «Yankele, il lattaiò ebreo»*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, cit., 304 ss.

Diversamente, in senso favorevole al passaggio del giudizio di ammissibilità verso un giudizio di costituzionalità anticipato, sebbene non inteso come sindacato di ragionevolezza, si veda M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 523 s.

⁴² In questi termini si è espresso soprattutto A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo dopo la sentenza di ammissibilità*, cit., 79 ss.

⁴³ G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 240 s.

È sembrato subito chiaro, infatti, che il controllo su omogeneità, chiarezza, congruità e coerenza del quesito consente di censurare la richiesta referendaria anche per il fatto di avere il secondo fine di porre in essere una disciplina nuova, che vada a sostituirsi a quella formalmente oggetto di sola abrogazione parziale⁴⁴. È d'altronde la Corte a riconoscere tale nesso quando afferma, in modo forse eccessivamente lapidario⁴⁵, che «[i]l requisito della omogeneità del quesito e l'inammissibilità di operazioni manipolative-propositive [...] sono aspetti di un'unica figura, determinata dalla funzione meramente abrogativa riservata dall'art. 75 Cost. al referendum»⁴⁶.

Le innumerevoli intersezioni concettuali e giurisprudenziali tra omogeneità e manipolatività determinano, per tutta conseguenza, frequenti sovrapposizioni tra differenti, seppur connessi, piani del giudizio di ammissibilità⁴⁷. Ciò si verifica anche in ragione del fatto che la Corte preferisce spesso attrarre il secondo profilo nel primo⁴⁸, senza sciogliere del tutto i nodi riguardanti sia il concetto di manipolatività⁴⁹ – ora riferito alla struttura del quesito ora ai suoi effetti – sia il grado di “innovazione” tollerabile per via referendaria.

In questo modo, la commistione tra i due piani fa sì che l'incertezza semantica e la discrezionalità applicativa del criterio dell'omogeneità si proiettino sulla manipolatività, poiché la Corte fissa in astratto ma poi

⁴⁴ Come evidenziato già da E. BETTINELLI, *Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo*, cit., 336, con riferimento alla sentenza n. 27/1981.

⁴⁵ Così R. PINARDI, *La Consulta e i referendum sul lavoro*, in *Studium iuris*, 2/2018, 181.

⁴⁶ Sentenza n. 26/2017, punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Si veda, al riguardo, quanto sostenuto nella sentenza n. 47/1991, punto 4.1 del *Considerato in diritto*: «la chiarezza, univocità ed omogeneità del quesito referendario rischierebbe di venire pregiudicata dalla mancata inclusione di porzioni normative anche brevissime, allorché queste – di per sé destinate a perdere ogni ragione di sopravvivenza eventualità di un'abrogazione delle parti espressamente indicate nel quesito – potrebbero, con il loro mantenimento formale durante il vaglio referendario, suscitare dubbi sull'effettivo intento dei promotori. Ancora una volta, è la chiarezza dell'intera operazione referendaria, cui univocità ed omogeneità sono direttamente funzionali, a porsi quale termine di riferimento» (corsivi miei).

⁴⁸ Cfr. F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 193.

⁴⁹ Come rimarcato da G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, Giappichelli, 2000, 367 n. 5.

È stato, d'altro canto, sottolineato che «dire manipolatività di per sé non significa niente»: A. BARBERA, *Perché è ammissibile il referendum elettorale*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., 21.

applica con una buona dose di aleatorietà una linea di demarcazione alquanto incerta⁵⁰.

Il giudice costituzionale sembra, in effetti, voler distinguere tra due ipotesi: *a.* quesiti solo strutturalmente manipolativi, perché ricadenti su mere locuzioni verbali inespressive di qualsiasi significato normativo e aventi di mira soltanto la sottrazione di contenuto normativo; *b.* quesiti funzionalmente manipolativo-propositivi, perché volti invece alla «sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei»⁵¹.

Tale linea di demarcazione è, nondimeno, la riprova di quanto sia evanescente la distinzione dottrinale tra *referendum* abrogativi parziali e *referendum* manipolativi, perché, una volta accolta dalla Corte, essa si tramuta in un criterio di giudizio oltremisura astratto⁵² e, quindi, incerto⁵³.

Gli intrecci tra il piano dell'omogeneità (nelle sue molteplici articolazioni) e quello della manipolatività scaturiscono, peraltro, con tutta evidenza anche dalla scelta della Corte di attrarre nel giudizio di ammissibilità il “non chiesto”, ossia le abrogazioni non incluse nel quesito. Ciò è fatto in ossequio a quel co-requisito della omogeneità-completezza, il quale è inteso come necessaria autosufficienza dell'atto abrogativo: quest'ultimo non deve lasciare intatte disposizioni idonee a garantire la perdurante operatività di interi plessi normativi di cui si chiede l'eliminazione ad opera del voto popolare⁵⁴.

⁵⁰ L'incertezza deriva anche dal fatto che a tutt'oggi non è chiaro se la linea di demarcazione enunciata nella sentenza n. 36/1997 costituisca una regola generale oppure possa essere derogata dalle regole speciali, che secondo alcuni comporrebbero lo statuto speciale dei *referendum* in materia elettorale: cfr. S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., 10 s.

⁵¹ Sentenza n. 36/1997, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivo mio).

⁵² Cfr. R. CALVANO, *Il falso problema dei referendum manipolativi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1997, 324, che definisce «geometricamente affascinante quanto astratta [la] conseguenza della “estensione di preesistenti norme” o del “ricorso a forme autointegrative”».

⁵³ Come evidenziato da G. BRUNELLI, *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., 46.

⁵⁴ Cfr. sentenza n. 57/2022, punto 6.2 del *Considerato in diritto*, che richiama la sentenza n. 27/1981, in cui fa capolino lo slittamento dell'omogeneità verso la completezza, con

Tuttavia, lo slittamento del giudizio di ammissibilità verso l'omogeneità-completezza produce, in primo luogo, «un vero e proprio mutamento genetico del criterio del 1978»⁵⁵, che addossa sui promotori oneri pressoché insostenibili⁵⁶. Esso, inoltre, finisce persino per incoraggiare i *referendum* manipolativi coinvolgenti solo singole parole ovvero frammenti privi di autonomo significato normativo⁵⁷.

Ancor di più, epilogo speculare di tale parabola è l'affermazione secondo cui i *referendum* elettorali sono «*intrinsecamente e inevitabilmente "manipolativi"*», nel senso che, sottraendo ad una disciplina complessa e interrelata singole disposizioni o gruppi di esse, si determina, *come effetto naturale e spontaneo*, la ricomposizione del tessuto normativo rimanente, in modo da rendere la regolamentazione elettorale successiva all'abrogazione referendaria diversa da quella prima esistente»⁵⁸.

In questo modo, però, con un effetto di trascinarsi sugli orientamenti generali della Corte in tema di ammissibilità⁵⁹, «l'oscillazione

la lettura combinata delle abrogazioni chieste e di quelle non chieste: «La formulazione può non essere semplice e può non essere chiara per l'eterogeneità delle domande o per la contraddizione fra la richiesta di abrogazione di una disciplina e la mancata richiesta di abrogazione di altre disposizioni dettate nel medesimo contesto normativo e indissolubilmente legate a quelle che, invece, si vorrebbero sopprimere» (punto 1 del *Considerato in diritto*, corsivi miei).

⁵⁵ Così lo ha definito M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 423.

⁵⁶ Come rileva F. SORRENTINO, *Intervento*, cit., 47.

⁵⁷ In tal senso si veda quanto osservato da L. CARLASSARE, *Considerazioni su principio democratico e referendum abrogativo*, cit., 138.

⁵⁸ Sentenza n. 15/2008, punto 4 del *Considerato in diritto* (corsivi miei), dove è evidente, peraltro, il richiamo alla teoria crisafulliana: «Nel caso delle leggi elettorali si dimostra evidente la validità dell'osservazione teorica generale secondo cui, negli ordinamenti moderni, abrogare non significa non disporre, ma disporre diversamente».

Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, Cedam, 1993, 116.

Sull'oscurità dell'idea in base alla quale la ricomposizione spontanea o naturale del sistema normativo vi sia in alcuni casi e non in altri, poiché può dubitarsi del fatto che «sia possibile stabilire oggettivamente quando secondo diritto tale "naturale" ricomposizione si abbia e quando invece l'insieme risulti stravolto» si veda A. ARENA, *Brevi considerazioni sulla discrezionalità del legislatore e sulla legge del mercato (a partire dalla lettura della sent. n. 26 del 2017)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2017, 6.

⁵⁹ Bisogna, invero, considerare che le problematiche intersecazioni e sovrapposizioni concettuali tra omogeneità e manipolatività sono state accentuate dalla scheggia impazzita della giurisprudenza sui *referendum* elettorali. A questo proposito, dovrebbe riflettersi se, per mettere in salvo la coerenza e la prevedibilità del giudizio di ammissibilità, possa ancora essere d'aiuto riconoscere ai *referendum* elettorali uno statuto particolare oppure se, alla luce della giurisprudenza costituzionale, ciò non sia possibile ovvero non sia ormai di aiuto a tale scopo.

del pendolo tra *referendum* necessariamente abrogativi, *referendum* abrogativi ma possibilmente (attraverso un esercizio “onesto” della tecnica manipolativa) ad effetto propositivo e, in fine, *referendum* abrogativi ad effetto necessariamente propositivo (*referendum* elettorali) rischia di pregiudicare, in primo luogo, il principio di sicurezza giuridica che trova nella chiarezza e comprensibilità non soltanto della legge ma anche degli istituti costituzionali un termine indefettibile di riferimento»⁶⁰.

In definitiva, una volta che gli indugi verso le richieste manipolative aventi effetti propositivi vengono definitivamente rotti, seppur con riferimento ai *referendum* elettorali⁶¹, non soltanto per la Corte diventa difficile porre un argine alle manipolazioni referendarie di tipo propositivo, ma soprattutto la coerente applicazione della linea di demarcazione tra manipolazione ammissibile e manipolazione non ammissibile si dimostra labile⁶², perché lascia ancora una volta al giudice costituzionale ampi e imprevedibili margini di discrezionalità⁶³.

Sul punto si vedano S. BARTOLE, *Corte costituzionale e Comitato dei promotori di fronte alle ambiguità e ai dilemmi del referendum in materia elettorale*, cit., 4 ss.; G. BRUNELLI, *Quesito manipolativo e statuto peculiare dei referendum elettorali*, cit., 49 s.; P. CARNEVALE, *Qualche considerazione sparsa in tema di abrogazione “innovativa” e manipolazione referendaria e di rapporti fra referendum elettorali e legislazione parlamentare*, cit., 80.

Dubitativamente, C. PINELLI, *Autoapplicatività della normativa di risulta ed evidenza del fine intrinseco della richiesta*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., 178.

⁶⁰ V. BALDINI, *La variabile ammissibilità (stavolta, negata...) del referendum abrogativo “a valenza propositiva”*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2017, 8.

⁶¹ Ci si riferisce naturalmente alla sentenza n. 32/1993, punto 2 del *Considerato in diritto*, là dove si precisa che quando sia rispettata la duplice condizione dell'omogeneità del quesito e dell'auto-applicatività della normativa di risulta, «è di per sé irrilevante il modo di formulazione del quesito, che può anche includere singole parole o singole frasi della legge prive di autonomo significato normativo, se l'uso di questa tecnica è imposto dall'esigenza di “chiarezza, univocità e omogeneità del quesito” e di “una parallela lineare evidenza delle conseguenze abrogative”, sì da consentire agli elettori l'espressione di un voto consapevole» (corsivi miei).

⁶² Per il rilievo secondo cui la trasformazione del *referendum* abrogativo in *referendum* manipolativo inizia allorché l'oggetto del *referendum* si sposta dal piano delle disposizioni a quello delle norme, essendo quest'ultimo un piano inclinato dal quale diventa molto difficile uscire, si veda M. DOGLIANI, *Intervento*, cit., 204.

⁶³ Basti solo pensare, da ultimo, alla sentenza n. 26/2017, che ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria in materia di licenziamenti illegittimi perché, ad avviso della Corte, la manipolazione non era diretta a sottrarre dall'ordinamento un certo contenuto normativo, ma a proporre arbitrariamente all'elettore una nuova statuizione estranea al contesto normativo (punti 5-6 del *Considerato in diritto*).

3. Nuove tendenze o conferme nella più recente giurisprudenza costituzionale?

Se si guarda alla più recente giurisprudenza costituzionale, si ha la riprova che i richiami della Corte ai suoi precedenti in ordine all'omogeneità e alla manipolatività delle richieste referendarie sono ormai una formula di stile.

Al riguardo, nelle ultime decisioni non pare possibile scorgere nuove e dirompenti tendenze, essendo invece avvalorata l'idea che l'esito del giudizio di ammissibilità sia più che mai imprevedibile. Il controllo sull'omogeneità e sulla manipolatività dei quesiti non sembra, inoltre, avviato verso una parabola discendente, ma si inserisce a pieno titolo all'interno di quel corto circuito referendario: l'istituto è stretto tra i due poli opposti, ma interdipendenti, dell'uso distorto dello strumento da parte dei promotori e della moltiplicazione delle cause di inammissibilità ad opera della Corte costituzionale.

Sono, invero, tali e tante le declinazioni dell'omogeneità e le concrete applicazioni della manipolatività che, nel tentativo di cogliere nuove tendenze, non appaga, ad avviso di chi scrive, limitarsi a scandagliare le variabili coniugazioni dell'una e dell'altra nozione per «cercare ad ogni costo il pelo nell'uovo»⁶⁴ delle singole pronunce.

È altresì poco proficuo sforzarsi di ricondurre a unità le argomentazioni con cui la Corte cerca volta per volta di applicare tutti i suoi criteri di ammissibilità – come avvenuto ad esempio proprio nell'ultima tornata – attraverso una sovrabbondanza di argomenti e profili. La profusione di argomenti non fa altro che gettare luce sulle contraddizioni interne della giurisprudenza e indebolirne, quindi, la complessiva coerenza⁶⁵.

In relazione a tale sovrabbondanza argomentativa, ci si chiede semmai se, nell'ipotesi in cui vi siano plurime ragioni di inammissibilità, non sia

⁶⁴ Si riprende qui, seppur in un significato diverso, l'espressione di Giuliano Amato, che si è menzionata *supra*, nota 2.

⁶⁵ Come ha sottolineato F. DAL CANTO, *La sent. n. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Federalismi.it*, 2022, 4, il quale pertanto conclude che il giudizio di ammissibilità «vede la Corte, allo stesso tempo, padrona e prigioniera dei criteri di ammissibilità dalla stessa elaborati nel corso degli anni» (*ivi*, 9).

A tal proposito, per la sentenza n. 49/2022 vi è anche chi ha parlato di «un 'fuoco di sbarramento' di fronte ad una richiesta che non avrebbe potuto essere accolta» già solo per la strada ritenuta più lineare della legge a contenuto costituzionalmente vincolato: G. FERRI, *Il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati: quali i veri motivi di inammissibilità?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2022, 610.

preferibile che la Corte si pronunci sulla base del criterio ritenuto in quel caso più solido, dichiarando l'assorbimento degli altri profili, analogamente a quanto avviene nel giudizio di legittimità costituzionale. L'assorbimento degli ulteriori profili di inammissibilità potrebbe forse essere di aiuto nell'attenuare la propensione della Corte a modulare l'applicazione dei criteri desunti dall'art. 75 Cost., quasi a voler tener conto più dei quesiti che ha dinanzi a sé che della pregressa giurisprudenza.

In una prospettiva di sistema, nondimeno, le ultime decisioni della Corte andrebbero considerate soprattutto con l'idea di cogliere gli orientamenti generali del giudizio di ammissibilità, per leggere tali orientamenti alla luce del «ruolo di chiusura che il controllo da essa svolto ha assunto nell'ambito del complessivo iter referendario e le implicazioni che da questa situazione discendono sulle funzioni di quelli che dovrebbero essere i principali protagonisti della scena referendaria»⁶⁶.

A questo proposito, nella più recente giurisprudenza vi è la conferma di tendenze che non depongono a favore né di una minore ambiguità nell'applicazione dei criteri di giudizio né, specularmente, di un più convinto auto-contenimento della discrezionalità decisoria della Corte.

Nella sentenza n. 49/2022 vi è, ad esempio, la distinzione tra manipolazioni ammissibili, perché danno vita a importanti sviluppi normativi attraverso la sola riespansione di «principi generali dell'ordinamento o di principi già contenuti nei testi sottoposti ad abrogazione parziale»⁶⁷, e manipolazioni inammissibili perché creative, in quanto introdurrebbero discipline giuridiche che non sono state contemplate dal legislatore ovvero determinerebbero la riespansione di discipline che il legislatore aveva inteso come eccezionali e derogatorie⁶⁸.

È così del tutto evidente l'ulteriore dilatazione del sindacato di ammissibilità, dal momento che la Corte non si limita a impiegare il criterio della manipolatività creativa nel significato della passata giurisprudenza (riespansione di una disciplina non compresente con quella oggetto della richiesta), ma lo estende in modo tale da determinare «un nuovo 'giro di vite'»⁶⁹ nel giudizio di ammissibilità (riespansione di una disciplina prevista non come ipotesi ordinaria e generale, bensì eccezionale e derogatoria).

⁶⁶ G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2022, 58.

⁶⁷ Sentenza n. 49/2022, punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Sentenza n. 49/2022, punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹ F. DAL CANTO, *La sent. n. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 6.

In questo modo, peraltro, il giudice costituzionale dà nuovamente l'impressione che il controllo, formalmente rivolto al carattere manipolativo del quesito, si risolva in realtà nell'anticipo di un giudizio di costituzionalità sulla normativa di risulta. Ciò avviene là dove incrocia il limite della legge recante la disciplina *ad hoc* della responsabilità civile del magistrato, ritenuta «non soltanto costituzionalmente consentita, ma piuttosto costituzionalmente dovuta»⁷⁰.

In aggiunta a ciò, il fatto che il quesito sia altresì dichiarato inammissibile per «scarsa chiarezza e ambiguità, e comunque, [per] la sua inidoneità a conseguire il fine (pur creativo, e, come si è detto, per tale motivo in sé causa di inammissibilità)⁷¹» riporta nuovamente l'attenzione della Corte sul piano della normativa di risulta. Nel caso di specie essa sarebbe priva del tasso di determinatezza necessario a far sì che si inserisca coerentemente e adeguatamente nell'ordinamento processuale. In questo modo, tuttavia, non ci si avvede che la lamentata oscurità della divaricazione sul grado di responsabilità del magistrato⁷², in ipotesi conseguente all'abrogazione referendaria, comporterebbe non un'autonoma causa di inammissibilità del quesito, ma semmai «un vizio di illegittimità costituzionale, in punto di ragionevolezza della normativa di risulta»⁷³.

Anche dalle sentenze n. 50⁷⁴, n. 51⁷⁵ e n. 57⁷⁶ del 2022 arrivano conferme in merito allo slittamento del sindacato di ammissibilità dal requisito dell'evidenza del fine intrinseco dell'abrogazione chiesta, che si suppone inteso in senso oggettivo, all'idoneità del quesito al raggiungimento dello scopo, effettivamente valutata nella prospettiva soggettiva dei promotori e sul versante della normativa di risulta⁷⁷.

In particolare, nella sentenza n. 51/2022 la Corte si confronta

⁷⁰ Sentenza n. 49/2022, punto 8 del *Considerato in diritto*.

Sul punto cfr. L. DIOTALLEVI, *La responsabilità civile dei magistrati e il referendum impossibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2022, 625 s.; F. DAL CANTO, *La sent. n. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 7 s.

⁷¹ Sentenza n. 49/2022, punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁷² Sentenza n. 49/2022, punto 9.2 del *Considerato in diritto*.

⁷³ L. DIOTALLEVI, *La responsabilità civile dei magistrati e il referendum impossibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2022, 627.

⁷⁴ Sentenza n. 50/2022, punti 3 ss. del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Sentenza n. 51/2022, punti 9 ss. del *Considerato in diritto*.

⁷⁶ Sentenza n. 57/2022, punti 6 ss. del *Considerato in diritto*.

⁷⁷ Cfr. T. GIUPPONI, *I referendum, la Corte e il sistema politico. Riflessioni a partire dai quesiti sulla giustizia*, in *Federalismi.it*, 2022, 4 ss.

ripetutamente con la «dichiarata intenzione del Comitato», anche al fine di ribadire che, per il tramite dell'esame del ritaglio proposto dal quesito referendario, non le è inibita «la valutazione della normativa di risulta allorché essa, come nella fattispecie, presenti elementi di grave contraddittorietà rispetto al fine obiettivo dell'iniziativa referendaria tali da pregiudicare la chiarezza e la comprensibilità del quesito per l'elettore»⁷⁸.

Si ritiene, nondimeno, che tale contraddittorietà derivi proprio dallo scarto, che la Corte incidentalmente rileva, tra quanto è proclamato e perseguito dai promotori e ciò che risulterebbe in concreto dall'eventuale abrogazione referendaria⁷⁹. È stato, d'altronde, osservato che, quando il caleidoscopico criterio dell'omogeneità è inteso nel significato dell'idoneità della richiesta referendaria al raggiungimento del suo scopo, esso facilmente si risolve «in un test di controllo sulla ragionevolezza della normativa di risulta: un vizio di contenuto del quesito, da accertarsi anticipatamente nel giudizio di ammissibilità davanti alla Corte costituzionale»⁸⁰.

Con riferimento alla sentenza n. 50/2022 si ha, inoltre, l'impressione che l'attivismo sfoderato dalla Corte nel giudizio sulle leggi attraverso il meccanismo della c.d. incostituzionalità prospettata⁸¹ si riverberi, a monte, sulla formulazione dei quesiti referendari e, a valle, sul giudizio di ammissibilità. È quanto emerge dal richiamo dei promotori alla sentenza n. 242/2019⁸² per perimetrare il fine abrogativo della richiesta e la normativa di risulta, nonché dalle puntualizzazioni della Corte volte a escludere un obbligo di reinterpretazione *ex post* della normativa di risulta

⁷⁸ Sentenza n. 51/2022, punto 9.4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁹ Che tale scarto sussistesse anche per il quesito sull'omicidio del consenziente era stato, peraltro, già adombrato da P. VERONESI, *Obiettivo legittimo ma strumento (forse) sbagliato: problemi di ammissibilità per il quesito sull'art. 579 c.p.?*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p.*, cit., 228 s.

⁸⁰ A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, cit., 94, che rimarca questo punto proprio con riferimento alla sentenza n. 51/2022.

Per un rilievo analogo, ma con riferimento alla sentenza n. 50/2022, cfr. S. PENASA, *Una disposizione costituzionalmente necessaria ma un bilanciamento non costituzionalmente vincolato? Prime note alla sentenza n. 50 del 2022 della Corte costituzionale*, in *www.diritticomparati.it*, 17 marzo 2022.

⁸¹ Più in generale, su attivismo e deferenza giudiziaria si vedano le osservazioni di M. LUCIANI, *L'attivismo, la deferenza e la giustizia del caso singolo*, in *Questione Giustizia*, 4/2020.

⁸² *Recte*: ordinanza n. 207 del 2018.

alla luce di quella pronuncia⁸³.

Per quanto attiene, invece, all'attrazione nel giudizio di ammissibilità anche del "non chiesto", consistente nell'abrogazione di frammenti normativi o parti di norme rispondenti al medesimo principio o regola del "chiesto", la Corte dà apparentemente prova di un orientamento meno rigido, là dove nella sentenza n. 57/2022 è portata a verificare che nel quesito siano incluse disposizioni funzionalmente collegate a quella di cui si chiede l'abrogazione⁸⁴. Nella sentenza n. 58/2022, invece, essa esclude che l'inammissibilità possa discendere soltanto dal non aver incluso nel quesito disposizioni astrattamente compatibili con quelle oggetto dell'intento abrogativo, quando si tratti di «elementi normativi marginali, rimanendo comunque affidato alla discrezionalità del legislatore ed all'interpretazione sistematica della giurisprudenza, in caso di esito positivo del *referendum*, il compito di ricondurre la disciplina ad unità ed armonia»⁸⁵.

In capo a essa permangono, tuttavia, valutazioni contraddistinte da una ragguardevole dose di discrezionalità, nella misura in cui il controllo attinente alla completezza del quesito e all'autosufficienza dell'atto abrogativo comporta l'individuazione di ciò che in ultima analisi viene ritenuto dalla Corte stessa "funzionalmente collegato" alle disposizioni di cui si chiede l'abrogazione ovvero "elemento normativo marginale".

Tutto considerato, dunque, la tendenza del giudice costituzionale a dilatare i margini di apprezzamento delle ragioni di inammissibilità non si è affatto arrestata, potendosi al contrario riscontrare come tali spazi, anziché restringersi, si allarghino o quanto meno si mantengano molto ampi. L'ultima tornata referendaria dimostra caso mai come si sia ormai compiuto il passaggio da un *referendum* nelle mani di partiti «apprendisti stregoni»⁸⁶ a un *referendum* finito (o meglio ingenuamente consegnato dagli stessi partiti) nelle mani delle apparentemente neutre technicalità della Corte.

La spropositata dilatazione e trasfigurazione delle "ragioni di ammissibilità" ha, infatti, spostato il dibattito sul *referendum* dal piano della politica a quello dei tecnicismi giudiziari⁸⁷, così che, se per un verso al giudizio di ammissibilità si è affidato l'immeritato e non dovuto

⁸³ Sentenza n. 50/2022, punto 4.3 del *Considerato in fatto* e punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁸⁴ Sentenza n. 57/2022, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

⁸⁵ Sentenza n. 58/2022, punto 8 del *Considerato in diritto*.

⁸⁶ C. RODOTÀ, S. RODOTÀ, *Appunti per una discussione sulla Corte costituzionale*, cit., 508.

⁸⁷ Cfr. G. BASCHERINI, *Prime note in tema di referendum abrogativo a partire dalla più recente tornata referendaria*, cit., 76.

compito di neutralizzare l'insopprimibile, per quanto problematica, portata politica del *referendum*⁸⁸ (con un sottinteso scopo di pedagogia democratica⁸⁹), gli steccati che il giudice costituzionale ha innalzato nei confronti del *referendum* si sono paradossalmente tramutati in pericolosi fattori di delegittimazione dell'organo di giustizia costituzionale, con il rischio di «portare alla deriva l'intero ordinamento»⁹⁰.

La qual cosa non possiamo affatto permetterci.

4. *Le vie di uscita al netto di facili illusioni*

Le perplessità della dottrina per le recenti pronunce costituzionali sulle richieste referendarie attestano l'insoddisfazione per un giudizio che negli anni è parso sempre meno lineare e intelligibile. Difficile prevederne ogni volta gli esiti, altrettanto difficile cogliere la coerenza delle motivazioni rispetto ai precedenti.

A tali perplessità fanno eco da tempo molteplici proposte di riforma del *referendum* abrogativo⁹¹ ovvero, correlativamente, della connessa funzione della Corte costituzionale, le quali si muovono tra il piano *de iure condendo* e quello *de iure condito*, tra il desiderabile e lo sperabile. Alcune proposte vanno nella direzione della rischiosa revisione dell'art. 75 Cost.⁹²,

⁸⁸ Portata politica che, però, non vuol dire affatto riconoscere al *referendum* un plusvalore democratico o di legittimazione politica, come rimarca G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento: la «forza» delle decisioni referendarie nei sistemi di democrazia rappresentativa*, cit., 372 ss.

Nel senso, invece, qui criticato del plusvalore democratico del *referendum* si veda S. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, 73; ID., *Osservazioni su alcuni problemi del giudizio di ammissibilità del referendum e su qualche possibile riforma della sua disciplina*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 175 s., che sul punto richiama le tesi di Antonio Baldassarre e Carlo Mezzanotte.

⁸⁹ Una pedagogia che qualcuno ha ritenuto ispirata «a una visione di *paternalismo costituzionale* oggi piuttosto in voga»: G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio di ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, cit., 238 (corsivi dell'A.).

⁹⁰ G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione non lieve*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, cit., 107.

⁹¹ Sulle quali si veda scetticamente S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, cit., 95 ss.

⁹² Propende da ultimo per tale soluzione, pur ammettendone i rischi, F. DAL CANTO,

della legge costituzionale n. 1/1953 ovvero della legge n. 352/1970, altre invece spronano la Corte a compiere un cambio di marcia nel sindacato di ammissibilità delle richieste referendarie.

Per quanto qui indagato, interessa ricordare che parte della dottrina chiama innanzitutto la Corte a un'assunzione di responsabilità, poiché rinviene una possibile via di uscita alle summenzionate incongruenze della giurisprudenza costituzionale in un'impegnativa opera di razionalizzazione. Attraverso tale prestazione essa sarebbe in grado di contenere i propri criteri di giudizio, a stabilizzare gli esiti del controllo e a riconsiderare il suo ruolo all'interno dell'iter referendario. Un siffatto sforzo è fortemente auspicato, da un lato, per mettere un freno allo «sviamento funzionale del giudizio referendario»⁹³, che ha assunto le sembianze di una vera e propria metamorfosi, dall'altro per risolvere un problema strutturale del giudizio e dei criteri enucleati nel 1978.

Cionondimeno, il compito al quale la dottrina chiama il giudice costituzionale varia sia in ragione dei significati attribuibili alla lettera dell'art. 75 Cost. sia per il peso riconosciuto alla sentenza n. 16/1978. Sotto il primo profilo, senza pretesa di poter qui riassumere un dibattito ricchissimo, le letture oscillano tra la denuncia dell'inammissibilità della tecnica del ritaglio e, quindi, dei *referendum* di carattere manipolativo⁹⁴ e l'opinione secondo cui i *referendum* parziali, ammissibili sulla base della disposizione costituzionale, contengono sempre un grado più o meno elevato di manipolatività⁹⁵. Sotto il secondo profilo, invece, alcuni attribuiscono le responsabilità di una giurisprudenza ondivaga già alla sentenza n. 16/1978⁹⁶, altri ritengono necessario ritornare a quel modello

La sent. n. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, cit., 9.

⁹³ A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, cit., 84, secondo il quale «[l]a soluzione è restituire prevedibilità alle sue decisioni sui singoli quesiti referendari. A minarla è stata la Corte, per via pretoria. Tocca allora alla Corte sminarla, ricalibrando il proprio ruolo all'interno del procedimento referendario» (*ivi*, 98).

⁹⁴ Per questa posizione si vedano, tra gli altri, M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 84 ss.; G. AZZARITI, *Il "modello" della sentenza n. 16 del 1978 e il carattere abrogativo del referendum: un ritorno al futuro?*, cit., 27 ss.

⁹⁵ Cfr. G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in M. AINIS (a cura di), *I referendum sulla fecondazione assistita*, cit., 146.

⁹⁶ Ritiene, ad esempio, un errore quella sentenza e l'abbandono del precedente orientamento restrittivo M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 336 ss., il quale nondimeno dubita, per

e al «rigore delle origini»⁹⁷, altri ancora, reputando ormai superati i criteri di giudizio tratteggiati nel 1978⁹⁸, chiedono alla Corte una nuova sentenza di sistema, che vada oltre quella pronuncia⁹⁹.

A chi scrive sembra nondimeno che, pur nella diversità di vedute, il primo e più importante passo per superare le criticità del giudizio di ammissibilità sia rinvenuto nella presa d'atto, innanzitutto da parte del giudice costituzionale, della necessità di ritornare alla Costituzione, così che i limiti impliciti addossati sul *referendum* abrogativo ed espressione di scelte politico-giurisprudenziali non soppiantino quelli espressi dall'art. 75 Cost., travolgendo l'istituto.

Tornare alla Costituzione non vuol dire, peraltro, auspicare un ingenuo ritorno a un'illusoria età dell'oro del giudizio di ammissibilità, magari per il tramite di una brusca pronuncia di *self restraint*¹⁰⁰, e neppure vuol dire agognare una lettura formalista o originalista dell'articolo 75 della Costituzione. Vuol dire semmai spronare la Corte a una sorta di machiavelliano "ritorno ai principi", quali sono in primo luogo il principio della natura abrogativa del *referendum* e quello della sua valenza di legislazione non positiva, così da ritrovare nella Costituzione, anziché in un'indeterminata idea di razionalità, la direzione e i confini del giudizio di ammissibilità.

Per fare ciò è indispensabile abbandonare il canone della razionalità, che non ha affatto contribuito a una più sicura sistemazione del *referendum*, ma ha reso anzi «sempre meno determinato il modello teorico di riferimento e sempre più incerta e problematica la configurazione del

ragioni di sistema, che la Corte possa ritornare all'orientamento abbandonato nel 1978 (*ivi*, 523).

⁹⁷ G. AZZARITI, *Il "modello" della sentenza n. 16 del 1978 e il carattere abrogativo del referendum: un ritorno al futuro?*, cit., 26.

⁹⁸ Sulla scorta, peraltro, di quanto già ritenuto dal redattore della sentenza n. 16/1978: cfr. L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità dei referendum*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, cit., 20.

⁹⁹ Così E. GROSSO, *Totem e tabù. Quando non ha più senso l'omaggio formale a lontani e superati precedenti*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, cit., 274, nonché A. PUGIOTTO, *Eutanasia referendaria. Dall'ammissibilità del quesito all'incostituzionalità dei suoi effetti: metodo e merito nella sent. n. 50/2022*, 99.

¹⁰⁰ Sui rischi di un clamoroso *revirement* in questo ambito cfr. R. BIN, *Scivolando sempre più giù*, in ID. (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, cit., 31, per il quale «[o]gni *revirement* segna, nella vita del giudice costituzionale, una piccola crepa nella sua legittimazione: ma nei giudizi di ammissibilità del *referendum* tali crepe sono troppo minacciose».

sindacato di ammissibilità»¹⁰¹.

A ciò dovrebbe accompagnarsi, anche da parte della dottrina, la consapevolezza del fatto che la giurisprudenza costituzionale sulle singole richieste referendarie e, ancor di più, la delineazione pretoria e *ultra vires* dei relativi motivi di inammissibilità non debbono essere intese nel senso di precludere «l'applicazione della Costituzione e, se mai, [possono] suscitare un dibattito rivolto proprio ad *escludere*, a traverso motivati dissensi, che la Costituzione abbia subito, dopo la pronuncia della Corte, una *tacita ma indiscutibile mutazione*»¹⁰².

Escludere che sul punto si sia determinata una modifica tacita della Costituzione vuol dire, dunque, non prestare acquiescenza a una prassi referendaria che, in conseguenza del summenzionato condizionamento reciproco tra formulazione dei quesiti e giudizio di ammissibilità, rischia di revocare in dubbio il chiaro dettato costituzionale sulla divisione dei poteri nell'esercizio della funzione legislativa e di incrinare conseguentemente l'osservanza della legalità costituzionale¹⁰³.

Tutto ciò considerato e al netto delle diverse ipotesi di riforma, una cosa è certa: il giudizio di ammissibilità è un forte monito per non attribuire alla Corte altri “doni avvelenati”¹⁰⁴.

¹⁰¹ C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, cit., 75.

¹⁰² F. MODUGNO, «*Trasfigurazione del «referendum» abrogativo, «irrigidimento» dei Patti lateranensi?*», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1978, 182 (corsivi miei).

¹⁰³ Per questo monito cfr. S. BARTOLE, *Dalla elaborazione dei quesiti ai referendum manipolativi, e ritorno*, cit., 100.

¹⁰⁴ Su questo punto, ricordando la nota espressione di Leopoldo Elia, cfr. A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 4 ss.