



europeo) e 4 *referendum* costituzionali.

Tra i *referendum* abrogativi più significativi, ricordiamo, oltre all'abrogazione dell'istituto del divorzio, i cinque distinti quesiti proposti nel 1981, tra cui l'interruzione di gravidanza, gli ulteriori cinque quesiti del 1987, tra cui il c.d. "*referendum sul nucleare*" e i due *referendum*, del 1978 e del 1993, sul finanziamento pubblico ai partiti politici. Inoltre, in occasione di numerose convocazioni tra il 1997 ed il 2016, non si raggiunse il *quorum* elettorale, pari al 50% più uno degli aventi diritto al voto.

I giudizi sull'ammissibilità del referendum e le recenti pronunce della Corte

In aggiunta alle competenze originariamente previste dall'art. 134 Cost., la Legge costituzionale n. 1/1953 ha assegnato alla Corte Costituzionale il sindacato sull'ammissibilità dei quesiti referendari, introducendo un giudizio di natura oggettiva concernente la sussistenza dei requisiti di legittimità del quesito referendario, il cui procedimento è regolato dalla L. n. 352/1970, che si può qualificare quale *ultimo ostacolo* preliminare alla convocazione del corpo elettorale.

La suddetta normativa stabilisce che il controllo sui requisiti referendari intervenga dopo il deposito della richiesta da parte di cinque Consigli regionali, ovvero dopo la raccolta di almeno cinquecentomila firme valide di elettori, e successivamente al controllo previsto per accertare la legittimità dell'iniziativa da parte dell'Ufficio centrale della Cassazione per il *referendum*.

Quest'ultimo, entro il 15 dicembre di ogni anno, comunica le richieste referendarie ed il Presidente della Corte fissa la camera di consiglio che deve svolgersi entro il 20 gennaio dell'anno seguente, nominando il giudice relatore. In tale fase è, inoltre, ammesso il deposito di memorie da parte di soggetti interessati alla decisione (e non più, solamente, ai delegati delle Regioni, ai "presentatori" della richiesta ed al Presidente del Consiglio dei Ministri – cfr. C. Cost., Sent. n. 31/2000), i quali, tuttavia, non rivestono il ruolo di parti nel procedimento, ma partecipano unicamente per fornire alla Corte elementi utili ai fini della decisione. Tale apertura, trova la sua *ratio* nella carenza di contraddittorio che caratterizza tali giudizi, posto che, in particolare, l'intervento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in difesa

dell'Ordinamento, è usualmente teso a sostenere l'inammissibilità della richiesta referendaria.

Inoltre, ai sensi dell'art. 75, co. 2, Cost., sono posti dei limiti al potere referendario: infatti "*non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali*". A ciò si attenne la Corte – ossia alla verifica formale delle predette esclusioni – nei giudizi di ammissibilità dei primi due quesiti referendari, in materia di scioglimento del matrimonio e di legislazione sull'interruzione di gravidanza.

Sul punto, la Corte, sin dalla sua prima decisione in materia (Sent. n. 10/1972), ha sempre escluso la propria competenza a sindacare i profili di legittimità costituzionale del *referendum*, ovvero le questioni legate alla normativa "di risulta", che verrebbe ad essere introdotta nel caso di esito positivo del *referendum*.

Successivamente, con la storica sentenza n. 17 del 1978, la Corte ha adottato un criterio di interpretazione logico-sistematica, stabilendo ulteriori limiti rispetto a quelli indicati in Costituzione e, segnatamente, l'inammissibilità delle richieste relative ad atti legislativi dotati di una "*forza*

passiva peculiare", la preclusione per i *referendum* aventi ad oggetto disposizioni legislative ordinarie "*a contenuto costituzionalmente vincolato*", l'esclusione di quesiti relativi a disposizioni produttive di effetti "*collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75*" (i c.d. "*limiti impliciti*") e, infine, il divieto di presentare richieste formulate in modo da contenere una pluralità di domande eterogenee, "*carenti di una matrice razionalmente unitaria*".

Tuttavia, tali criteri sono andati a perdere l'originaria valenza teorico-sistematica, moltiplicandosi e risultando, a volte, particolarmente estensivi, in particolare: definendo "*leggi tributarie*" tutte le disposizioni che disciplinano il rapporto tributario nel suo insieme (Sent. n. 51/2000); includendo tra le "*leggi di bilancio*" tutti i provvedimenti collegati alla legge finanziaria (Sent. n. 2/1994); ovvero definendo ulteriori limiti, come nel caso dell'inammissibilità dei quesiti referendari su leggi "*comunitariamente necessarie*", che appaiono difficilmente ricollegabili alle "*leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali*" (Sentt. nn. 41 e 45/2000).

La giurisprudenza della Corte, da ul-

timo, si è arricchita nel 2022 con le dichiarazioni di inammissibilità dei quesiti referendari relativi: (i) all'abrogazione parziale dell'articolo 579 del Codice penale (omicidio del consenziente), (ii) all'abrogazione di disposizioni penali e di sanzioni amministrative in materia di coltivazione, produzione e traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope e (iii) all'abrogazione di diverse disposizioni della Legge n. 117 del 1988 e s.m.i. (c.d. Legge Vassalli), che disciplina il regime della responsabilità civile dei magistrati per danni arrecati dagli stessi nell'esercizio delle loro funzioni.

In particolare, nel solco della costante giurisprudenza della Corte e sulla base dei criteri appena illustrati, il *referendum* in materia di omicidio del consenziente è stato dichiarato inammissibile (Sent. n. 50/2022) in quanto, in caso di sua approvazione, avrebbe portato a sancire «*la piena disponibilità della vita da parte di chiunque sia in grado di prestare un valido consenso alla propria morte, senza alcun riferimento limitativo*» ai casi di malattia irreversibile, di dolori e di condizioni psicofisiche non più tollerabili, con ciò privando la vita della tutela minima apprestata dalla nostra

Costituzione.

Diversamente, è attualmente all'esame delle Camere la proposta di legge recante "*Disposizioni in materia di morte volontaria medicalmente assistita*", al fine di disciplinare la facoltà di richiedere assistenza medica e porre fine volontariamente ed autonomamente alla propria vita, in presenza di specifici presupposti e condizioni. Sul punto, il disegno di legge prende le mosse dalla Sentenza n. 242 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha chiesto al Parlamento di colmare il vuoto normativo in tema di "aiuto al suicidio".

Inoltre, l'inammissibilità del *referendum* in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope è stata motivata dalla Corte (Sent. n. 51/2022) sulla base del contrasto tra la disciplina scaturente dall'eventuale abrogazione e le Convenzioni internazionali e la disciplina europea in materia, nonché sui difetti di chiarezza e coerenza intrinseca e inidoneità allo scopo del quesito. Sul punto, vale la pena osservare che il sindacato della Corte, pur al fine di escludere il rischio di depenalizzazione della coltivazione di tutte le piante da cui si estraggono sostanze stupefacenti, pesanti e leggere, si è in questo caso esteso alla valu-

tazione di questioni legate alla normativa che verrebbe ad essere introdotta nel caso di esito positivo, ampliando nuovamente i criteri di interpretazioni utilizzati al fine di preservare norme “comunitariamente necessarie”.

Infine, il quesito relativo alla responsabilità civile diretta dei magistrati è stato ritenuto inammissibile (Sent. n. 49/2022) a causa del suo carattere manipolativo e creativo, non ammesso dalla costante giurisprudenza costituzionale, mediante il quale si sarebbe ottenuta l’abrogazione parziale della legislazione vigente e l’introduzione di una disciplina giuridica nuova, non voluta dal legislatore, e perciò frutto di una manipolazione non consentita; anche in tal caso operando una valutazione relativa alla normativa c.d. “di risulta”.

La stagione referendaria 2022

In conseguenza delle suesposte decisioni della Corte Costituzionale, su totale degli otto quesiti ritenuti ammissibili dall’Ufficio centrale della Cassazione per il referendum, nel 2022 il corpo elettorale verrà chiamato a pronunciarsi sui seguenti quesiti, relativi (i) all’abrogazione del Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità (D. Lgs. n. 235/2012) e del divieto di ricoprire cariche elet-

tive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi; (ii) alla separazione delle funzioni dei magistrati, mediante l’abrogazione delle norme in materia di ordinamento giudiziario che consentono il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa nella carriera dei magistrati; (iii) all’abrogazione di norme in materia di elezioni dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura, eliminando l’obbligo per il magistrato di raccogliere da 25 a 50 firme per presentare la propria candidatura al CSM; (iv) alla limitazione delle misure cautelari, con l’abrogazione dell’ultimo inciso dell’art. 274, comma 1, lett. c), c.p.p., in materia di misure cautelari e, segnatamente, di esigenze cautelari, nel processo penale; e, infine, (v) alla partecipazione dei membri laici a tutte le deliberazioni del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e dei Consigli giudiziari, mediante l’abrogazione di norme in materia di composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e delle competenze dei membri laici che ne fanno parte.

Allo stato attuale, la giurisprudenza in materia referendaria appare incostante e priva di criteri stabili nel tempo, con

la conseguenza che – anche da ultimo – è stato ritenuto che la Corte decida “di volta in volta” in base a criteri di giudizio poco prevedibili, ed il sindacato in esame, svolto alla vigilia del confronto popolare, ha spesso prodotto una sovraesposizione mediatica della Corte, e ciò, considerato il contestuale scontro politico tra gli schieramenti contrapposti, ha spesso determinato un alto tasso polemico nei confronti delle decisioni della Corte, giudicate più in base ai parametri politici e di merito che non in ragione della congruità delle argomentazioni giuridiche delle decisioni assunte.

A parere di chi scrive, da un punto di vista pratico, potrebbe risultare opportuno anticipare il giudizio della Corte sull’ammissibilità ad una fase precedente, quando ancora non è ultimato il percorso referendario, ovvero l’attribuzione di alcune valutazioni all’Ufficio Centrale della Cassazione, quali quelle relative al controllo sulla tipologia di atto normativo oggetto di referendum (ex art. 75, 1° comma, Cost.) e sulla completezza e formulazione del quesito.

Avv. Giulio Zamponi