



Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Giurisprudenza

Il referendum abrogativo

Prof.ssa Giovanna De Minico

In collaborazione con la dott.ssa Maria Orefice

Lezione Pomeridiana del 6.11.2017

La sua funzione in un ordinamento democratico rappresentativo

- ▶ Strumento di partecipazione politica
- ▶ Ruolo di riequilibrio, propulsione e stimolo nei confronti del legislatore

Tipologie di Referendum

- ▶ Referendum abrogativo ex art. 75 ;
- ▶ Referendum Costituzionale ex art. 138;
- ▶ Referendum Consultivo ex art. 132;
- ▶ Referendum di indirizzo ex l. cost. 3/1989.

La disciplina del referendum abrogativo

- ▶ **Articolo 75 Costituzione**
- ▶ **Legge 352/1970 (artt. 27-40)**

Le fasi

- ▶ Fase di iniziativa referendaria
- ▶ Controllo di regolarità formale
- ▶ Il giudizio di ammissibilità del quesito referendario
- ▶ Indizione del Referendum

Doppio Quorum

- ▶ Quorum partecipativo (metà +1 degli aventi diritto)
- ▶ Quorum della maggioranza dei voti validi

Chi può partecipare?

- ▶ Tutti i cittadini che hanno l'elettorato attivo per la Camera dei deputati

Fase di iniziativa I

La richiesta di referendum

- ▶ Comitato di almeno dieci promotori (cittadini iscritti nelle liste elettorali).
- ▶ Deposito del quesito presso la Corte di Cassazione
- ▶ Notizia in G.U.
- ▶ Raccolta firme di almeno 500.000 elettori entro 3 mesi

Oppure

- ▶ 5 Consigli regionali che deliberano su medesimo contenuto a maggioranza assoluta
- ▶ Deposito presso la Corte di Cassazione da parte dei delegati delle Regioni

Fase di iniziativa II

Art. 31

- ▶ Non può essere presentata richiesta nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere.
- ▶ In caso di scioglimento anticipato delle Camere se è in corso un procedimento referendario verrà sospeso e riprenderà un anno dopo le elezioni.

Fase di iniziativa III

Art. 32

- ▶ Deposito della richiesta di referendum per ciascun anno dal 1 gennaio al 30 settembre mediante la presentazione presso la cancelleria della Corte di Cassazione di tutti i fogli contenenti firme e certificati elettorali dei sottoscrittori entro 3 mesi dalla data del timbro apposto sui fogli medesimi dalle segreterie comunali e dalle cancellerie degli uffici giudiziari.

Controllo di Regolarità formale I

- ▶ Chi lo svolge? Il controllo di Regolarità formale del procedimento di richiesta è svolto dall'Ufficio Centrale per il Referendum presso la Corte di Cassazione.
- ▶ Cosa verifica? La conformità delle richieste depositate alle norme di legge:
 - accerta la regolarità delle firme raccolte (numero e validità) o delle delibere dei Consigli Regionali;
 - accerta che il quesito si riferisca a una legge o a un atto avente forza di legge e che sia ancora vigente.
- ▶ Su quale parametro? Sulla base delle norme e dei principi contenuti nella l. 352/70 e delle norme costituzionali applicabili al procedimento.

Controllo di Regolarità formale II

Art. 39, comma 4

- ▶ Se l'atto su cui verte il referendum è abrogato le operazioni non hanno più corso (effetto bloccante).
- ▶ La sent. 68/78 ha dichiarato incostituzionale questa disposizione nella parte in cui non prevedeva che se l'abrogazione è accompagnata da un'altra disciplina sulla stessa materia che ne ripropone principi ispiratori e contenuti essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettua sulle nuove disposizioni.
- ▶ L'ufficio centrale, sentiti i promotori, valuterà se la nuova legge ha prodotto modifiche idonee all'effetto bloccante, in caso contrario il referendum si trasferirà alle nuove disposizioni → il quesito sarà riformulato e la Corte Costituzionale svolgerà un nuovo giudizio di ammissibilità (cfr. con referendum in materia di energia nucleare, d.l. 34/2011 conv. In l. 75/2011).

Controllo di Regolarità formale III

- ▶ L'ufficio centrale può disporre la concentrazione di richieste analoghe e uniformi e stabilire, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nelle schede di votazione per l'identificazione dell'oggetto.
- ▶ La fase deve chiudersi entro il 15 dicembre con una ordinanza definitiva dell'Ufficio Centrale che dichiara legittimi i quesiti depositati e trasmette gli atti alla Corte Costituzionale.

Il giudizio di ammissibilità I

- ▶ Chi lo svolge? La Corte Cost.
- ▶ Qual è la fonte dell'attribuzione alla Corte Cost? art. 2 l. 1/53.
- ▶ Come? La Corte Costituzionale deciderà con sentenza entro il 10 febbraio.
- ▶ Su cosa? Se il referendum è ammissibile o meno con riferimento ai limiti stabiliti dal comma 2 dell'articolo 75 e agli altri limiti desumibili dal funzionamento del sistema individuati dalla Corte con sent. 16/78.
- ▶ È un giudizio diverso dal controllo di legittimità costituzionale.

Il giudizio di ammissibilità II

- ▶ Limiti espliciti ex art. 75.2
- ▶ Limiti impliciti derivanti da una interpretazione logico sistematica dell'art. 75 (sent. 16/78)

Sono inammissibili le richieste:

- ▶ 1. formulate in modo NON chiaro, univoco, omogeneo, coerente e intellegibile (sentt. 27/81; 28/1987; 47/1991).
- ▶ 2. tendenti ad abrogare del tutto o in parte la Cost., le leggi di revisione cost. e le altre leggi cost. nonché gli atti legislativi a forza passiva rinforzata (es. articolo 7).
- ▶ 3. aventi ad oggetto leggi costituzionalmente necessarie o obbligatorie (il cui contenuto non è vincolato, es. l. 87/53 su costituzione e funzionamento Corte Cost.) e quelle aventi ad oggetto disposizioni legislative a contenuto costituzionalmente vincolato (connesse a disposizioni costituzionali di cui riproducono contenuto o danno attuazione). Es. intera legge su procreazione assistita n. 40/2004. Nelle pronunce della Corte questa distinzione è sfumata.
- ▶ 4. strettamente collegate a quelle espressamente precluse dal comma 2 dell'articolo 75.

Fase di indizione

- ▶ Se dichiarato ammissibile → il referendum è indetto con decreto del PdR su delibera del Consiglio dei Ministri per una domenica tra il 15 aprile e il 15 giugno.
- ▶ Vengono proclamati i risultati: computo su voti validamente espressi, escluse schede bianche e nulle.
- ▶ In caso di maggioranza dei voti contrari all'abrogazione → notizia su G.U. → impossibilità di ripresentare nuova richiesta prima che siano trascorsi 5 anni (ma solo se è raggiunto il quorum).
- ▶ In caso di maggioranza dei voti favorevoli all'abrogazione il PdR dichiara con proprio decreto l'abrogazione pubblicato su G.U. e inserito nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Rep. l'abrogazione produce effetti dal giorno successivo salvo proroga max 60 gg. disposta dal PdR, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Case study

Il referendum in materia elettorale

- ▶ Sent. 29/1987 dichiara inammissibilità del referendum su articoli della legge elettorale della componente togata del CSM (composto da 27 membri e presieduto dal **presidente della Repubblica** che vi partecipa di diritto. Altri membri di diritto sono il **primo presidente** e il **procuratore generale della Corte suprema di cassazione**. Gli altri 24 componenti sono eletti per i 2/3 da tutti i **magistrati ordinari** tra gli appartenenti a tutte le componenti della magistratura (membri togati, 16) e per 1/3 dal Parlamento riunito in seduta comune tra i professori universitari in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni (**membri laici**, 8).
- ▶ Nel caso di abrogazione referendaria, allo scadere del mandato la magistratura sarebbe rimasta sprovvista dell'organo che ne tutela autonomia e indipendenza in contrasto con l'articolo 104, Cost.

Sent. 47/1991

- ▶ Le leggi elettorali non sono sottratte al referendum:
- ▶ Purché sia parziale
- ▶ La normativa di risulta sia chiara, oggettivamente certa, diversa e auto-applicativa.
- ▶ Il referendum viene dichiarato inammissibile per motivi inerenti alla formulazione del quesito che deve essere UNIVOCO, OMOGENEO, CHIARO, SEMPLICE E COERENTE.

Sent. 32/1993

- ▶ Ammissibilità del referendum stante la diversa formulazione del quesito,
- ▶ Manipolatività della normativa è necessaria per l'ammissibilità del referendum: il legislatore potrà correggere, modificare o integrare la disciplina (vincolo per il legislatore di non ripristinare la disciplina abrogata).

Sent. 36/1997

- ▶ Il referendum non è mezzo di normazione positiva.
- ▶ Deve servire per eliminare una legge, non per riscriverla.
- ▶ Normativa di risulta consequenziale alla normativa da abrogare e non totalmente nuova.
- ▶ L'unica operazione di ritaglio ammissibile è quella che deriva dalla «fisiologica espansione delle norme residue o dai consueti criteri di autodeterminazione dell'ordinamento».

Sent. 15/2008

- ▶ Abrogazione parziale
- ▶ Normativa di risulta auto-applicativa
- ▶ Omogeneità del quesito
- ▶ Il quesito non deve essere propositivo
- ▶ Impossibilità di compiere giudizio di ammissibilità

Sent. 13 del 2012

- ▶ La tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell'ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l'abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti e che, in materia elettorale, è «di importanza fondamentale per il funzionamento dello Stato democratico» (sentenza n. 422 del 1995).