

ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, II ed., Bologna, 1988, 147 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 166 ss.; A. ANZON, "Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza", in R. ROMBOLI (ed.), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Torino, 1991, 31 ss.

Sulla riserva di legge (e sul connesso principio di legalità): V. CRISAFULLI, "Principio di legalità e 'giusto procedimento'", in *Giurisprudenza costituzionale*, 1962, 130 ss.; S. FOIS, *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963; L. CARLASSARE, *Regolamenti dell'esecutivo e principio di legalità*, Padova, 1966; A. DI GIOVINE, *Introduzione allo studio della riserva di legge nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1969; F. SORRENTINO, "Regolamenti comunitari e riserva di legge", in *Diritto e pratica tributaria*, 1974, 245 ss.; F. SORRENTINO, *Lezioni sulla riserva di legge*, 2 voll., Genova, 1980; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, 54 ss.; R. BALDUZZI / F. SORRENTINO, "Riserva di legge", in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, 1207 ss.; L. CARLASSARE, "Legge (riserva di)", in *Enciclopedia giuridica*, Roma, XVIII, 1990; L. CARLASSARE, "Legalità (principio di)", in *Enciclopedia giuridica*, Roma, XVIII, 1990. Cfr. anche R. GARCÍA MACHO, *Reserva de ley y potestad reglamentaria*, Ariel, Barcelona, 1988.

Sulle leggi rinforzate e atipiche: G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 356 ss.; G. FERRARI, "Le leggi rinforzate nell'ordinamento italiano", in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, 477 ss.; V. CRISAFULLI, "Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti", cit.; A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento del diritto interno al diritto internazionale*, Milano, 1961; E. SPAGNA MUSSO, *Costituzione rigida e fonti atipiche*, Napoli, 1966; F. SORRENTINO, *Corte costituzionale e corte di giustizia delle comunità europee*, Milano, 1970, vol. I, 23 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, 210 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 206 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, 62 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, 205 ss.; F. MODUGNO / D. NOCILLA, "Crisi della legge e sistema delle fonti", in *Diritto e società*, 1989, 411 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 174 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, 13 ss.

## CAPITOLO XI

### IL REFERENDUM ABROGATIVO

1. Nozione. — 2. Disciplina del referendum abrogativo. — 2.1. Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni soggette a referendum. — 3. Il referendum come fonte del diritto. — 3.1. Limiti costituzionali al referendum abrogativo. — 3.2. Limiti ulteriori di origine giurisprudenziale.

#### 1. Nozione.

Si dice 'referendum' ogni consultazione del corpo elettorale in cui agli elettori non siano sottoposti dei candidati o delle liste di candidati in competizione (eligendi quali membri di un organo rappresentativo), bensì sia sottoposto uno specifico quesito, al quale si può solo rispondere "sì" o "no". Si dice 'abrogativo' quel referendum nel quale si domanda agli elettori se desiderino, o no, abrogare una o più disposizioni (o norme) preesistenti.

Referendum

La natura dell'abrogazione sarà esaminata a fondo più avanti. Qui ci si può limitare a dire che 'abrogare' una norma significa, grosso modo, renderla inefficace.

Il referendum 'abrogativo' previsto dall'art. 75 cost. va, ovviamente, tenuto distinto: sia dal referendum 'consultivo' previsto dall'art. 132, I e II c., cost. (per la fusione di regioni esistenti e per la creazione di nuove regioni, nonché per il trasferimento di province e comuni dal territorio di una regione a quello di un'altra regione); sia dal referendum 'approvativo' previsto dall'art. 138, III c., cost. (quale elemento solo eventuale del procedimento di approvazione delle leggi costituzionali).

Varietà di referendum

Referendum  
abrogativo

I referendum previsti dall'art. 132 cost. adempiono la funzione di esprimere un semplice "parere" (obbligatorio, ma non vincolante) in ordine a determinate questioni, e ad esse sole. Il referendum di cui all'art. 138, III c., cost., ha l'effetto di conferire o negare definitiva approvazione ad una legge costituzionale (già approvata dal parlamento, ma non ancora in vigore). Il referendum abrogativo di cui all'art. 75 cost., dal canto suo, ha l'effetto di abrogare — ossia di togliere efficacia per l'avvenire — ad una legge statale, o ad un atto governativo avente forza di legge, già in vigore (art. 75, I c., cost.).

Nell'ordinamento costituzionale vigente, il popolo (ossia il corpo elettorale) non è autorizzato a revocare i propri rappresentanti in parlamento, qualora non ne condivida gli orientamenti politici e/o le deliberazioni legislative. (Si veda in tal senso l'art. 67 cost., in virtù del quale ogni membro del parlamento rappresenta la nazione « senza vincolo di mandato », e quindi anche senza possibilità di revoca da parte degli elettori.)

Contropotere  
di democrazia  
diretta

Tuttavia, per mezzo del referendum abrogativo, il corpo elettorale è abilitato a "revocare" — più precisamente, a rendere inefficaci — singole decisioni legislative del parlamento: cioè leggi (o parti di leggi). Il referendum abrogativo è insomma un "contro-potere" di democrazia diretta: il parlamento, organo rappresentativo, esercita il potere legislativo; il corpo elettorale, a sua volta, esercita un controllo politico sull'esercizio del potere legislativo e può, entro certi limiti, far prevalere la sua volontà sulla volontà del parlamento.

## 2. Disciplina del referendum abrogativo.

Modalità di  
svolgimento

Il referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge statale (o di un atto equiparato alla legge) può essere richiesto da cinquecentomila elettori o da cinque consigli regionali (art. 75, I c., cost.). Hanno diritto di parteciparvi tutti i cittadini che siano elettori della camera (art. 75, III c., cost.).

Le modalità di svolgimento sono disciplinate dal titolo II della legge 352/1970 (cui fa rinvio l'art. 75, V c., cost.). Il controllo preventivo sulla conformità alla legge delle richieste di referendum è esercitato dall'ufficio centrale per il referendum costituito presso la corte di cassazione (artt. 12 e 32 legge 352/1970).

Il referendum può avere ad oggetto una legge (od un atto equiparato) nella sua interezza, come pure singole disposizioni, o anche parti di disposizioni (art. 75, I c., cost.; art. 27, II e III c., legge 352/1970).

La proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata — e dunque l'abrogazione si realizza — a due condizioni disgiuntamente necessarie e congiuntamente sufficienti: (a) che partecipi al voto la maggioranza degli aventi diritto, e (b) che la proposta ottenga la maggioranza dei voti validi (art. 75, IV c., cost.). Sicché una iniziativa referendaria può fallire in due modi: non solo perché non raggiunge la maggioranza dei voti validi, ma — ancor prima — perché la maggioranza degli aventi diritto si astiene dal voto.

Le maggioranze  
richieste

Qualora la maggioranza degli aventi diritto partecipi al voto, e qualora il risultato del referendum sia favorevole all'abrogazione, il presidente della repubblica, mediante suo decreto, « dichiara l'avvenuta abrogazione » (art. 37, I c., legge 352/1970). Tale decreto è pubblicato « immediatamente » nella Gazzetta ufficiale (art. 37, II c., legge 352/1970). L'abrogazione ha effetto dal giorno successivo a quello della pubblicazione del relativo decreto (art. 37, III c., legge 352/1970).

Decreto presidenziale

Tuttavia, il presidente della repubblica può, su proposta del ministro interessato, ritardare l'effetto del referendum fino a un massimo di sessanta giorni, in modo tale che le norme abrogate possano essere sostituite dal parlamento con legge (o dal governo mediante decreto legge) così che l'eventuale lacuna prodotta dall'abrogazione sia colmata (art. 37, III c., legge 352/1970; cfr. però art. 2, legge 332/1987). Qualora l'esito del referendum sia contrario all'abrogazione, la legge o le disposizioni cui il referendum si riferisce non possono essere

sottoposte nuovamente a referendum prima che siano trascorsi cinque anni (art. 38, legge 352/1970).

### 2.1. Sopravvenuta abrogazione delle disposizioni soggette a referendum.

Sopravvenuta  
abrogazione

Naturalmente, nel periodo che intercorre tra la presentazione della richiesta di referendum e lo svolgimento del referendum stesso, la legge o le disposizioni cui il referendum si riferisce possono essere abrogate mediante legge (o mediante decreto-legge). A questo riguardo, però, occorre distinguere due ipotesi.

(1) Da un lato, può darsi che la legge (o il decreto-legge) si limiti ad abrogare le disposizioni soggette a referendum, senza sostituirle con nuove disposizioni disciplinatrici della medesima materia.

(2) Dall'altro, può darsi invece che la legge (o il decreto-legge) abroghi le disposizioni in questione, dettando una nuova disciplina della stessa materia.

Referendum  
sulle nuove di-  
sposizioni

Nel primo caso, è ovvio che il referendum non debba aver luogo, essendo venuto meno il suo oggetto (art. 39, legge 352/1970). Nel secondo caso, occorre ulteriormente distinguere.

(2.1) Può darsi che la nuova disciplina della materia sia essenzialmente diversa da quella previgente, o sia comunque ispirata a principi nuovi e diversi da quelli precedenti.

(2.2.) Ma può anche darsi che la nuova disciplina consista in una mera riformulazione delle vecchie norme, ora abrogate, o comunque sia ispirata ai medesimi principi.

Nel primo caso, il referendum non ha luogo. Nel secondo caso, il quesito referendario deve essere trasferito (a cura dell'ufficio centrale per il referendum, sentito il comitato promotore del referendum stesso), dalle disposizioni che ne costituivano inizialmente l'oggetto, alle disposizioni nuove (corte cost. 42/1983).

In verità, l'art. 39, legge 352/1970, stabilisce — senza distinguere tra le diverse ipotesi — che, qualora prima della

data di svolgimento la legge o le disposizioni soggette a referendum siano state abrogate, l'ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso. Ma la corte costituzionale ha ritenuto costituzionalmente illegittima questa disposizione, « limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative » (corte cost. 68/1978).

sentenza  
addebitare

### 3. Il referendum come fonte del diritto.

Nella misura in cui è abilitato ad abrogare una fonte del diritto, il referendum abrogativo è esso stesso — secondo la dottrina prevalente — una fonte del diritto, benché *sui generis*.

Anzitutto, come si è accennato, la costituzione circoscrive il possibile oggetto del referendum abrogativo alla legge e agli atti aventi valore di legge dello stato (art. 75, I c., cost.).

Ne restano escluse le leggi regionali, giacché la disciplina del referendum a livello regionale ricade nell'ambito di competenza degli statuti regionali, a norma dell'art. 123, I c., cost.

Ne restano escluse altresì le leggi costituzionali, giacché l'abrogazione di una legge costituzionale vale revisione della costituzione, ma d'altro canto la costituzione non sembra consentire altro procedimento di revisione se non quello espressamente previsto e disciplinato dall'art. 138 cost. (corte cost. 16/1978).

Ne restano escluse, infine, le fonti gerarchicamente subordinate alla legge: tipicamente i regolamenti dell'esecutivo (ma si osservi che ciascun regolamento dell'esecutivo trova sempre fondamento in una disposizione di legge, sicché la eventuale abrogazione di tale disposizione travolge anche il regolamento che da essa trae legittimità).

Fonti non sot-  
toponibili a  
referendum

Dal punto di vista della gerarchia delle fonti, il referendum abrogativo si colloca sullo stesso livello delle fonti che è competente ad abrogare: dunque — si può dire — esso ha forza di legge (sebbene la costituzione non lo equipari in modo espresso alla legge).

### 3.1. Limiti costituzionali al referendum abrogativo.

Il referendum abrogativo si differenzia tuttavia dalle fonti, cui è equiparato, sotto un duplice profilo.

Un potere  
normativo ne-  
gativo

(a) In primo luogo, il referendum abrogativo — per definizione — può solo abrogare: in altre parole, mediante referendum si possono solo “eliminare” norme vigenti, e non introdurre norme nuove. Dunque il corpo elettorale dispone di un potere normativo solo “negativo”.

A questo riguardo occorre tuttavia fare qualche osservazione. In verità, la linea di demarcazione tra l'abrogazione di una norma preesistente e l'introduzione di una norma nuova — sebbene le due cose siano concettualmente ben distinte — non è affatto netta. Una tipologia completa degli effetti abrogativi, in relazione ai diversi tipi di norme cui si riferiscono, qui è fuori questione. Tuttavia, si può almeno dire quanto segue.

Varietà di  
effetti abro-  
gativi

Intanto, l'abrogazione di una certa disposizione frequentemente dispiega effetti sulla interpretazione delle disposizioni rimaste in vita: cioè fa sì che, per vaghe ragioni sistematiche, le disposizioni sopravvissute ricevano (in dottrina e in giurisprudenza) una interpretazione diversa che in passato.

Inoltre, accade spesso che l'abrogazione di una data norma produca l'effetto di far ricadere le fattispecie già disciplinate da quella norma sotto il dominio di una norma diversa, anch'essa preesistente (ad esempio: l'abrogazione di una norma che fa eccezione ad una regola generale fa sì che la fattispecie per l'innanzi disciplinata da tale norma eccezionale ricada ora nel campo di applicazione della regola generale; l'abrogazione di un divieto fa sì che la condotta per l'innanzi vietata divenga permessa). Anche per questa ragione, l'abro-

gazione — anche la pura e semplice abrogazione — di una norma non comporta necessariamente che nell'ordinamento si crei una “lacuna”, ossia che le fattispecie già disciplinate dalla norma ora abrogata restino, per ciò stesso, sprovviste di qualsivoglia disciplina.

Infine, è fatale che l'abrogazione “parziale” di una disposizione — ossia l'abrogazione di alcune parole di una disposizione — abbia l'effetto di alterarne completamente il senso o la portata, assoggettando una data fattispecie ad una norma completamente diversa (si supponga, quale caso estremo, di abrogare la parola ‘non’ in seno ad una disposizione del tipo “Il tale comportamento *non* è obbligatorio”).

(b) In secondo luogo, in virtù dell'art. 75, II c., cost., il referendum abrogativo ha un raggio d'azione — ossia un ambito di competenza — limitato, giacché taluni tipi di leggi sono ad esso sottratte: in particolare, « non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali ».

Leggi sottratte  
al referendum

### 3.2. Limiti ulteriori di origine giurisprudenziale.

In virtù dell'art. 2, legge cost. 1/1953 (“Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale”), « spetta alla Corte costituzionale giudicare se le richieste di referendum abrogativo presentate a norma dell'art. 75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso ».

Si discute in dottrina sella corte costituzionale, oltre ad esercitare questo controllo preventivo di ammissibilità sulle richieste di referendum, possa anche esercitare un controllo successivo di legittimità sugli esiti abrogativi dei referendum (ai sensi dell'art. 134 cost.). Se si ammette che il referendum sia una fonte dotata della forza di legge, la risposta non può che essere positiva (sebbene, a rigore, il referendum non possa dirsi atto dello stato, nondimeno l'esito positivo del referendum — ossia l'avvenuta abrogazione — è “dichiarato” dal presidente della repubblica con suo decreto: art. 87, I c.,

Controllo di  
legittimità  
sugli esiti del  
referendum

Leggi costituzionalmente obbligatorie

(e) Sono inammissibili richieste che abbiano ad oggetto disposizioni «costituzionalmente obbligatorie», ossia disposizioni «la cui abrogazione [...] priverebbe totalmente di efficacia un principio o un organo costituzionale la cui esistenza è invece voluta o garantita dalla costituzione» (corte cost. 27/1987). In particolare, le norme per la elezione di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale possono sì essere sostituite (dal legislatore) con nuove norme, che dettino una diversa disciplina, ma non possono essere semplicemente abrogate, perché in tal modo gli organi in questione sarebbero «esposti alla eventualità [...] di paralisi del funzionamento» (corte cost. 29/1987).

Leggi a contenuto costituzionalmente vincolato

(f) Sono inammissibili richieste che abbiano ad oggetto disposizioni «a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non possa venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa (o di altre leggi costituzionali)» (corte cost. 16/1978). In altre parole, il referendum è precluso ogniquale volta investa una disposizione di cui la costituzione non solo richieda l'esistenza, ma addirittura predefinisca il contenuto (sicché la norma non potrebbe avere un contenuto diverso). In questi casi, abrogare la norma in questione sarebbe di per sé lesivo della costituzione (corte cost. 27/1987).

Leggi connesse a quelle previste dall'art. 75, II c.

(g) Sono inammissibili richieste che abbiano ad oggetto disposizioni, che pur non essendo letteralmente ricomprese nell'elenco dell'art. 75, II c., cost., siano tuttavia «produttive di effetti collegati in modo così stretto all'ambito di operatività delle leggi espressamente indicate dall'art. 75 che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (corte cost. 16/1978, 27/1982, 31/1982): ad esempio, il referendum abrogativo è precluso non solo nei confronti delle leggi di autorizzazione alla ratifica, ma altresì nei confronti delle leggi contenenti l'ordine di esecuzione, dei trattati internazionali; non solo nei confronti della legge di approvazione del bilancio, ma altresì nei confronti della legge finanziaria; e così avanti.

## Bibliografia.

Sul referendum in genere: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 783 ss.; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992; M. LUGIANI / M. VOLPI (eds.), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Bari, 1992.

Sul referendum abrogativo in quanto fonte del diritto e sui suoi limiti: F. SORRENTINO, "Effetti dell'abrogazione legislativa delle norme sottoposte a referendum", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1971, n. 14, 39 ss.; A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974; E. BETTINELLI, "Referendum abrogativo e riserva di sovranità", in *Politica del diritto*, 1975, 305 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, 284 ss.; A. DI GIOVINE, "Referendum e sistema rappresentativo", in *Foro italiano*, 1979, V, 150 ss.; S. PANUNZIO, "Esperienze e prospettive del referendum abrogativo", in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979; V. COCOZZA, "Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del Parlamento", in *Politica del diritto*, 1981, 495 ss.; M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 94 ss.; A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, 625 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, 187 ss.; E. BETTINELLI, "Corsi e ricorsi nella progettazione legislativa sul referendum abrogativo", in *Quaderni costituzionali*, 1985, 289 ss.; C. CHIOLA, "I nodi del referendum 'parziale'", in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 149 ss.; A. PIZZORUSSO, "I controlli di ammissibilità del referendum", in *Quaderni costituzionali*, 1985, 265 ss.; C. CHIOLA, "Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti", in *Politica del diritto*, 1987, 335 ss.; M. VOLPI, "Il referendum tra rinnovamento e declino", in *Politica del diritto*, 1988, 439 ss.; A. LOTODICE/A. BRIGHINA, "Referendum", in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, 1991; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, 249 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, 204 ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, 99 ss.

Un inventario (ad oggi) completo delle note dottrinali sulle sentenze costituzionali in materia di referendum si legge in: A. GIORGIS, *I referendum elettorali*, Torino, 1991, 22.

Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di referendum cfr. comunque: AA.VV., *Corte costituzionale, referendum, sistema politico*, fasc.