

Roma, 19 maggio 2025

**NOTA ILLUSTRATIVA SULLA PROPOSTA REFERENDARIA  
DENOMINATA “REFERENDUM UGUALI!”**

**I. La proposta referendaria.**

Sul sito del Ministero della Giustizia è pubblicata una proposta referendaria così descritta:

*«Il quesito referendario sul matrimonio egualitario propone la modifica della normativa vigente al fine di abrogare le distinzioni tra l’istituto delle unioni civili e il matrimonio civile, di fatto estendendo l’accesso al matrimonio civile anche alle coppie formate da persone dello stesso sesso. L’intervento legislativo mira a garantire pari diritti e doveri rispetto alle coppie eterosessuali, in un’ottica di piena uguaglianza e non discriminazione fondata sull’orientamento sessuale. L’approvazione del quesito comporterebbe inoltre l’estensione alle coppie unite civilmente della possibilità di accedere all’adozione, secondo le modalità previste dall’ordinamento per le coppie coniugate. In particolare, verrebbero riconosciute la **stepchild adoption** (adozione del figlio del partner) e l’**adozione piena**, favorendo così la tutela giuridica e affettiva dei minori già inseriti in contesti familiari consolidati.*

*La proposta referendaria si inserisce nel più ampio obiettivo di aggiornare il quadro normativo in materia di diritti civili, garantendo la parità di trattamento tra i cittadini e il riconoscimento giuridico delle **diverse forme familiari** presenti nella società contemporanea».*

Il quesito della iniziativa è stato così formulato dal Comitato promotore:

*«Volete Voi che sia abrogata la legge 20 maggio 2016, n. 76, «Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze», limitatamente a: Art. 1, comma 20, con riferimento alle parole: «La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184.»; Art. 1, comma 21, integralmente; Art. 1, comma 22, integralmente; Art. 1, comma 23, integralmente; Art. 1, comma 24, integralmente; Art. 1, comma 25, integralmente; Art. 1, comma 26, integralmente.».*

**II. Il riferimento al «matrimonio egualitario» e l’ipotizzata estensione «di fatto» dell’«accesso al matrimonio civile»: persistenti disparità di trattamento e arretramento di tutele.**

L’iniziativa referendaria sopra illustrata **non può** consentire alle coppie formate da persone dello stesso sesso di accedere al matrimonio.

Invero, ove pure il quesito - una volta ammesso dalla Corte costituzionale e sottoposto al voto popolare - registrasse una maggioranza di “Sì”, **le coppie formate da persone dello stesso sesso**

continuerebbero a **non avere accesso al matrimonio, che resterebbe riservato alle coppie formate da persone di sesso diverso.**

In forza di una modifica referendaria della legge istitutiva delle unioni civili, infatti, il codice civile non potrebbe mai consentire quell'accesso alle coppie *same sex*, perché non sarebbe possibile, tramite l'abrogazione dei frammenti normativi relativi alla diversità di sesso dei coniugi, conseguire una disciplina che sia priva di lacune linguistiche e, dunque, enunciati normativi che abbiano un senso compiuto.

Pertanto, anche in caso di risultato favorevole del referendum in parola, le coppie formate da persone dello stesso sesso conserverebbero esclusivamente il diritto di continuare a costituire un'unione civile, regolata in base alla disciplina risultante dall'esito referendario.

Il punto è pacificamente condiviso anche dal Comitato promotore.

Risulta necessaria, allora, una precisazione, relativa alla scelta comunicativa impiegata.

Secondo la dichiarata intenzione del Comitato promotore, infatti, l'approvazione del referendum "sul matrimonio egualitario" consentirebbe di "abrogare le distinzioni tra l'istituto delle unioni civili e il matrimonio civile" e di "**garantire pari diritti e doveri rispetto alle coppie eterosessuali**", sicché vi sarebbe, "di fatto", un "accesso al matrimonio civile" e si giustificerebbe la sponsorizzazione della proposta referendaria come "quesito referendario sul matrimonio egualitario".

Non è così.

Invero - fermo restando che, per le ragioni appena viste, **non si tratta di un "referendum sul matrimonio egualitario"** e fermo restando che **non è concepibile un "accesso di fatto al matrimonio civile"** (dal momento che quell'accesso o è giuridico, cioè consentito e regolato dalla legge, o non è) - **un esito favorevole del referendum non solo non eliminerebbe gravi disparità di trattamento tra coppie unite civilmente e coppie di persone eterosessuali unite in matrimonio anche in punto di filiazione, ma eliminarrebbe alcune tutele oggi esistenti e introdurrebbe persino norme di applicazione impossibile, generando lacune e un assai esteso disordine legislativo e interpretativo.**

Per comprendere quanto appena detto, occorre ricordare che la legge istitutiva delle unioni civili (l. 76/2016) è stata pensata e costruita prendendo come base la disciplina del matrimonio contenuta nel codice civile: alcuni articoli del codice civile sono stati sostanzialmente 'copiati' nella nuova legge, altri sono stati espressamente richiamati e altri sono stati adattati.

Al **comma 20** dell'unico articolo di quella legge è stata, poi, introdotta una cosiddetta "*clausola di equivalenza*", che così recita:

*«20.1. Al solo fine di assicurare l'effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall'unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.*

*20.2. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica alle norme del codice civile non richiamate espressamente nella presente legge, nonché alle disposizioni di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184.*

20.3. *Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».*

Dunque:

- (i) in forza del comma 20 appena trascritto un qualsiasi atto normativo che si riferisca al matrimonio o ai ‘coniugi’ deve intendersi riferito anche all’unione civile e alle coppie *same sex* unite civilmente;
- (ii) questa equivalenza, però, non opera né per le **norme del codice civile** non richiamate dalla legge sulle unioni civili (in particolare, le norme sul matrimonio e sulla filiazione, che restano, perciò, riservate a coppie coniugate formate necessariamente da persone di sesso diverso), né per le **norme contenute nella legge sulle adozioni** (ossia, la legge 184/1983), che parimenti restano riservate a coppie coniugate formate da persone di sesso diverso.

Tuttavia, poiché all’epoca di emanazione della legge sulle unioni civili i Tribunali per i Minorenni avevano già iniziato a consentire la c.d. “*stepchild adoption*” alle coppie *same sex* (ossia la possibilità per la madre o per il padre ‘intenzionale’ di adottare il figlio/la figlia della propria compagna/del proprio compagno, già legalmente riconosciuto/a come genitore dallo Stato italiano), il summenzionato comma 20 ha voluto fare salva questa tutela, prevedendo, come si è visto, che “*Resta fermo quanto **previsto e consentito** in materia di adozione dalle norme vigenti*”. Conseguentemente, in base alla disciplina legislativa oggi vigente, resta preclusa alle coppie *same sex* la possibilità di accedere alla c.d. adozione piena (cioè all’adozione di un bambino/una bambina esterno/a alla coppia), perché questa possibilità non era e non è né prevista né consentita dalla legge sulle adozioni: l’art. 6 della legge 184/1983, infatti, riserva ai coniugi, e dunque a persone di sesso diverso, questa possibilità.

Resta, però, ferma, già nella legge istitutiva delle unioni civili, la possibilità di accedere alla *stepchild adoption*, dal momento che, alla data di emanazione di quella legge, la giurisprudenza aveva riconosciuto che questa forma di adozione doveva intendersi *prevista e consentita* per la tutela di figli/figlie delle coppie omogenitoriali.

Ebbene.

Il quesito referendario propone di eliminare soltanto il secondo periodo del comma 20, con l’annunciato obiettivo di riconoscere “*la **stepchild adoption** (adozione del figlio del partner) e l’adozione piena, favorendo così la tutela giuridica e affettiva dei minori già inseriti in contesti familiari consolidati*”.

Quell’obiettivo - purtroppo - è destinato a restare una *illusione*.

A seguito di un’approvazione del quesito referendario, infatti, il comma 20 risulterebbe così formulato:

«20.1 *Al solo fine di assicurare l’effettività della tutela dei diritti e il pieno adempimento degli obblighi derivanti dall’unione civile tra persone dello stesso sesso, le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell’unione civile tra persone dello stesso sesso.*

20.2 **Resta fermo quanto previsto e consentito in materia di adozione dalle norme vigenti».**

Dunque, all'esito del referendum vi sarebbe una (secondo quanto si dirà: teorica e disordinata) applicazione alle parti unite civilmente delle norme del codice civile relative ai diritti e doveri matrimoniali, ma **l'adozione piena continuerebbe a restare riservata alle coppie formate da persone eterosessuali coniugate**, perché ciò era previsto e consentito dalle "norme vigenti" alla data della emanazione della legge sulle unioni civili e **il quesito referendario non chiede di eliminare anche quest'ultimo periodo del comma 20**, che dispone indubitabilmente un c.d. "rinvio fisso" (un rinvio, cioè, alle norme in tema di adozione vigenti al tempo della legge 76/2016).

La 'discriminazione adottiva' persisterebbe, perciò, anche in caso di 'vittoria dei Sì' al referendum.

Peraltro, se si tiene a mente che - come ribadito recentemente dalla Corte costituzionale (v. sent. n. 11/2025, richiamando la precedente sentenza n. 26/2017) - non è ammissibile per via referendaria "confezionare" una «*normativa del tutto nuova rispetto al tessuto normativo preesistente*» (quale sarebbe quella relativa alla predicata estensione dell'accesso delle coppie *same sex* all'adozione piena), riesce agevole profilare, già rispetto all'auspicata abrogazione parziale del comma 20, un rischio assai serio di inammissibilità dello scopo referendario.

Inoltre, è bene chiarire che il quesito **non introdurrebbe alcuna novità rilevante in materia di "stepchild adoption"**: quest'ultima risulterebbe consentita dall'art. 44 della legge 184/1983 ai sensi della lett. *b*) per ciascuna delle parti unite civilmente (al pari di quanto è oggi previsto per il coniuge eterosessuale), ma quello stesso articolo garantisce già oggi l'accesso alla stepchild adoption [non ai sensi della lett. *b*), ma ai sensi della lett. *d*), secondo una disciplina identica].

Non vi sarebbe, perciò, alcuna innovazione e, contrariamente a talune pubblicizzazioni emerse sui canali *social*, pur a seguito dell'approvazione del quesito referendario occorrerebbe sempre recarsi in Tribunale per ottenere la *stepchild adoption*: l'adozione, infatti, è tale solo se viene pronunciata dal Tribunale territorialmente competente, al quale le coppie unite civilmente (al pari delle coppie conviventi) dovranno continuare a rivolgersi.

#### **Resterebbero, poi, ulteriori discriminazioni.**

Prima fra tutte, la impossibilità per le coppie unite civilmente di accedere alla **procreazione medicalmente assistita**, che l'art. 5 della legge 40/2004 riserva a "*coppie maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi*".

Invero, poiché le unioni civili possono essere costituite soltanto da persone dello stesso sesso e poiché il quesito referendario non chiede di eliminare le parole "di sesso diverso" contenute nel suddetto art. 5, il riferimento alle coppie "*coniugate*" non potrebbe estendersi alle parti unite civilmente nemmeno per effetto della modifica al comma 20 auspicata dal Comitato promotore, dal momento che la legge 40/2004 continuerebbe a prevedere le parole "*di sesso diverso*", inevitabilmente capaci di impedire questa estensione.

E ancora.

Anche in caso di esito favorevole del referendum, si profilerebbe un largo **disordine normativo** e un **serio caos interpretativo**, oltre che un arretramento rispetto ad alcune tutele e previsioni oggi esistenti, dal momento che:

- (i) **persisterebbe la conversione in unione civile del matrimonio celebrato all'estero tra due persone dello stesso sesso**, perché il quesito non chiede di abrogare l'art. 32-*bis* della legge 218/1995, a mente del quale "*Il matrimonio contratto all'estero da cittadini italiani con*

- persona dello stesso sesso produce gli effetti dell'unione civile regolata dalla legge italiana*" (ed è evidente che l'abrogazione parziale del comma 20 contemplata nel quesito referendario non potrebbe determinare l'abrogazione di questa disposizione normativa, perché quest'ultima detta espressamente la disciplina di una ipotesi tipicamente considerata dal legislatore);
- (ii) poiché il quesito referendario non chiede di modificare nemmeno uno dei primi diciannove commi della legge 76/2016, essi continuerebbero, tutti, ad applicarsi, perché contengono norme speciali dettate proprio per l'unione civile, sicché l'estensione delle 'norme matrimoniali' alle coppie unite civilmente, auspicata con l'intervento referendario sul comma 20, non potrebbe operare: resterebbe, dunque, ferma l'applicazione di tutte le previsioni contenute in quei primi diciannove commi (compresa quella relativa all'esclusione dell'**obbligo di fedeltà**, che ha generato ampie discussioni dopo l'approvazione della legge, oltre a quella sul "cognome comune");
- (iii) prevedendo l'abrogazione anche della disciplina oggi vigente in materia di scioglimento dell'unione civile (che ha introdotto un procedimento molto snello e soltanto eventualmente soggetto alle norme in tema di *divorzio* previste per le coppie coniugate), il quesito referendario intende cancellare le norme sullo scioglimento e mira a imporre alle coppie unite civilmente non solo la disciplina del *divorzio*, ma anche quella della *separazione*, così aggravando considerevolmente la fase patologica del rapporto, perché le parti unite civilmente, a differenza di quanto accade oggi, sarebbero costrette a sopportare tempi, disciplina e spese legali proprie della fase di *separazione*;
- (iv) vi sarebbero, poi, ulteriori norme che, pur estese formalmente alle coppie unite civilmente, risulterebbero di impossibile applicazione (per modo d'esempio, le norme sulla celebrazione del matrimonio davanti a ministri di culto o tutte quelle relative alla "*cessazione degli effetti civili del matrimonio*", che riguardano necessariamente il matrimonio religioso), anche alla luce di norme speciali previste proprio per le unioni civili da altri plessi normativi (v., per esempio, gli artt. 70-bis e ss. del D.P.R. 396/2000 sulla "*richiesta e costituzione dell'unione civile*"), sulle quali il quesito referendario non suggerisce alcun intervento;
- (v) e ancora, resterebbe esclusa l'applicazione di norme del codice civile in tema di filiazione alle parti unite civilmente, in ragione della impossibilità di conseguire una disciplina c.d. "autoapplicativa" e dei vuoti normativi che non sarebbero certamente colmati dall'esito referendario, con inevitabile disordine interpretativo: in parole più semplici, l'estensione dell'operatività del comma 20 non introdurrebbe una disciplina immediatamente applicabile, sia alla luce del contenuto delle norme oggi previste dal codice civile, sia in considerazione dei meccanismi e dei presupposti che le regolano (basti pensare agli articoli che contemplano il concepimento di figli/e);
- (vi) contrariamente a quanto è stato diffuso su taluni canali *social*, la disciplina ereditaria e quella relativa alla pensione di reversibilità non registrerebbero miglioramenti, perché la legge sulle unioni civili ha già equiparato coniugi e parti unite civilmente rispetto a questi profili;
- (vii) si estenderebbero formalmente, anche alle coppie unite civilmente, le "*pubblicazioni matrimoniali*", nonché la "*promessa di matrimonio*" e l'istituzione di un legame di *affinità* (ossia il legame che corre tra il/la coniuge e i/le parenti dell'altro/a coniuge); si tratta, quanto ai primi due effetti, di previsioni che hanno una rilevanza antidiscriminatoria obiettivamente

assai scarsa (e, peraltro, rispetto alle pubblicazioni, finanche di assai dubbia applicabilità, stante la prevalente disciplina speciale della legge 76/2016 e quella introdotta dai decreti attuativi di quella legge, tra cui i richiamati artt. 70-bis e ss. del D.P.R. 396/2000, sui quali il quesito referendario non chiede di intervenire) e, quanto al terzo, di un effetto certamente più rilevante: tuttavia, per un verso si tratta di un effetto già raggiunto in specifici ambiti applicativi (doveroso ricordare, al riguardo, le **circolari I.N.P.S. n. 38/2017 e n. 36/2022**, che hanno da tempo esteso la possibilità di usufruire dei permessi della legge 104/1992 e del congedo straordinario previsto dall'art. 42 del d. lgs. 151/2001 anche al fine di prestare assistenza ai/alle parenti della parte unita civilmente) e, per altro verso, è un effetto che la comunità di giuristi/e considera - al pari di altre norme del codice civile (dunque, con significativo ridimensionamento della portata generale dell'auspicata abrogazione dell'attuale secondo periodo dal comma 20) - applicabile **già oggi** alle unioni civili, grazie allo strumento dell'«analogia» che, per la questione dell'affinità, troverebbe un ulteriore perno di applicazione nell'espresso richiamo che la legge 76/2016, **già oggi**, opera rispetto ad alcuni articoli che contemplano l'affinità [in particolare: l'art. 433 c.c. e l'art. 87, co. 4, lett. c), c.c.]; Vi è, infine, un ultimo punto, relativo alle **persone trans**, che - anche in queste note di primo commento - non può essere trascurato.

La legge sulle unioni civili prevede, al comma 27, che: «*Alla rettificazione anagrafica di sesso, ove i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili, consegue l'automatica instaurazione dell'unione civile tra persone dello stesso sesso*».

In questo modo, non potrebbe esservi alcuna interruzione nel rapporto personale e patrimoniale tra le parti: qualora una di esse morisse dopo la rettificazione anagrafica, il vincolo familiare permanerebbe nelle mutate vesti di unione civile e i diritti sarebbero tutti garantiti.

Questa disposizione, correttamente, non viene attinta dal quesito referendario.

Quel quesito, però, chiede di abrogare il precedente comma 26, che così recita: «*La sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso determina lo scioglimento dell'unione civile tra persone dello stesso sesso*».

Ebbene, questa abrogazione risulta *fuorviante*, perché non determinerebbe **né** la trasformazione dell'unione civile in matrimonio (stante la inesistenza di una norma che quella trasformazione), **né** la conservazione dell'unione civile (perché le parti dell'unione civile devono necessariamente essere dello sesso, secondo quanto previsto al comma 1 dell'art. 1 della legge 76/2016).

In caso di rettificazione anagrafica di sesso di una delle parti unite civilmente, allora, si genererebbe inevitabilmente lo **scioglimento diretto e immediato del vincolo giuridico**, dal momento che, proprio in forza della estensione alle unioni civili delle norme matrimoniali perseguita dal quesito referendario, si applicherebbe all'unione civile l'art. 3 lett. g) della l. 898/1970, che prevede lo scioglimento del vincolo.

Ciò comporterebbe, a tutta evidenza, un **grave danno** per le persone unite civilmente, perché la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 66/2024**, ha già integrato il comma 26 della legge 76/2016, prevedendo che gli effetti dello scioglimento restano sospesi per 180 giorni dalla definitività della sentenza di rettificazione anagrafica, al fine - costituzionalmente imposto - di dare alle parti la possibilità di sposarsi e di preservare, senza soluzione di continuità, tutti i propri diritti: la cancellazione di quel comma per via referendaria, allora, farebbe arretrare

immediatamente la tutela delle parti unite civilmente, perché vi sarebbe un lasso di tempo (quello intercorrente tra lo scioglimento dell'unione civile e la eventuale costituzione di un matrimonio) in cui le parti non sarebbero legate da alcun vincolo e non godrebbero di alcun diritto.

Sicché, e per proporre un esempio, qualora una di esse morisse dopo la rettificazione anagrafica e prima della costituzione di un vincolo matrimoniale, **il/la proprio/a partner rimarrebbe senza tutele, patrimoniali ed ereditarie, perché non sussisterebbe più alcun vincolo familiare.**

Né, per scongiurare questo effetto e predicare una conversione automatica dell'unione civile in rapporto matrimoniale, potrebbe invocarsi la sentenza n. 8097/2015 della Suprema Corte di cassazione, successiva alla sentenza n. 170/2014 della Corte costituzionale: in quel caso, infatti, è stata sì disposta la conservazione del rapporto matrimoniale anche se una delle parti unite in matrimonio aveva rettificato il proprio sesso anagrafico (e, dunque, il matrimonio era diventato *same sex*), ma ciò era stato stabilito solo perché, all'epoca, non esisteva ancora la legge 76/2016 e, dunque, non esisteva la facoltà di “*mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore*” (così la citata sent. 170/2014). Dopo l'emanazione della legge 76/2016, invece, lo scenario è radicalmente mutato: conseguentemente, a seguito dell'abrogazione perseguita dal quesito referendario, non resterebbe altro che registrare l'**arretramento della tutela rispetto alla situazione attuale** (come risultante dalla citata sentenza 66/2024) e intraprendere un nuovo e lungo percorso giudiziario sino alla Corte costituzionale, al fine di ottenere la sospensione degli effetti dello scioglimento dell'unione civile sino alla costituzione del matrimonio.

Ossia, e paradossalmente, **per ottenere quel che oggi è già previsto e che verrebbe cancellato dal referendum.**

### **III. L'iter referendario e il giudizio di ammissibilità.**

Ciò chiarito, e per poter vagliare ulteriormente il quesito in commento, è opportuno ricordare alcune regole che disciplinano il **referendum abrogativo** di cui il Comitato promotore auspica l'indizione.

Per poter essere indetto, il referendum deve registrare la richiesta di almeno cinquecentomila appartenenti al corpo elettorale, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 75 della nostra Costituzione.

Una volta raggiunta almeno questa soglia, si apre una fase dedicata ai **controlli**.

Il primo controllo è operato dall'**Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di Cassazione**, che decide sulla sola **legittimità** della richiesta (l'Ufficio, in altri termini, controlla *inter alia* la validità e il numero delle firme, nonché il rispetto dei termini previsti) e stabilisce la denominazione della richiesta di *referendum*.

Superato il giudizio di legittimità, si apre una seconda fase di controllo, la quale, avendo come parametro le norme costituzionali, è svolta dalla **Corte costituzionale**: si tratta del c.d. **giudizio di ammissibilità**.

Al riguardo, la Corte costituzionale ha sempre ribadito - *inter alia* - che:

- (i) **un referendum non può essere “inammissibilmente manipolativo”**: non sono ammissibili, cioè, referendum che, grazie a un intervento di “*ritaglio chirurgico*” sul testo

- legislativo, modificano a tal punto la natura *abrogativa* del referendum da trasformarla in natura *propositiva*, mirando a introdurre surrettiziamente norme nuove e generando un effetto ben diverso dall'abrogazione consentita dal referendum, risultando inammissibile - come ricordato nella recente sentenza n. 11/2025 - che si proponga al corpo elettorale “*non tanto «una ablazione di contenuti normativi quanto una **nuova norma direttamente costruita con una tecnica di tagli e cuciture**» (sentenza n. 50 del 2000), che si riveli quale «nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, [...] del tutto estranea al contesto normativo» (sentenza n. 36 del 1997)»;*
- (ii) la “*costruzione di una nuova norma mediante la **saldatura di frammenti lessicali eterogenei** caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo (sentenze n. 34 del 2000 e n. 36 del 1997)» (così sentenza 26/2011);*
- (iii) la richiesta referendaria non può essere “*volta a sostituire la disciplina vigente «con un'altra **disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire**» (sentenza n. 13 del 1999)» (così sentenza 11/2025);*
- (iv) “*Nel quesito referendario ciò che rileva è il suo contenuto oggettivo, e non già la finalità soggettiva assunta dal Comitato promotore. Il referendum non consente di scindere il quesito e, quindi, non offre possibilità di soluzioni intermedie tra il rifiuto e l'accettazione integrale della proposta abrogativa” e “*Non può essere inibita alla Corte costituzionale la valutazione della normativa di risulta allorché quest'ultima 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**” (così sentenza n. 51/2022 relativa alla nota iniziativa referendaria in tema di cannabis);**
- (v) “*è necessario che il quesito da sottoporre al giudizio del corpo elettorale consenta una scelta libera e consapevole, richiedendosi pertanto i caratteri della chiarezza, dell'omogeneità, dell'univocità del medesimo quesito, oltre che l'esistenza di una sua matrice razionalmente unitaria” (così, ancora, sentenza n. 51/2022);*
- (vi) il quesito non può generare **discrasie** fuorvianti per il corpo elettorale (nel summenzionato giudizio di ammissibilità del quesito referendario relativo alla cannabis, la Corte costituzionale ha rilevato: «*Mentre, per la **dichiarata intenzione del Comitato**, il quesito referendario depenalizzerebbe la coltivazione domestica “rudimentale” della canapa indiana, in realtà esso - **per quel che è invece il suo contenuto oggettivo, l'unico rilevante** - produrrebbe un risultato, per un verso, più esteso, e per l'altro, **vano e illusorio**. Sotto il primo profilo, la disciplina dei reati sugli stupefacenti - in ragione del fenomeno della reviviscenza che ha fatto seguito alla sentenza n. 32 del 2014 - è tornata ad applicarsi nella versione precedente alla novella del 2006. Ne deriva che l'esito positivo della richiesta referendaria andrebbe a depenalizzare direttamente la coltivazione delle piante da cui si estraggono le droghe “pesanti”, di cui alle Tabelle I e III dell'art. 14, e, indirettamente, quella della pianta di cannabis, ricompresa nella Tabella II, peraltro anche nella dimensione agricola. Sotto il secondo profilo, rimarrebbe, invece, immutata la rilevanza penale della condotta di coltivazione non autorizzata di piante, tra cui la canapa, ex art. 28 dello stesso t.u. stupefacenti. **Tale discrasia risulta fuorviante per il corpo elettorale, ridondando in difetto di chiarezza e univocità del quesito**»).*

Sulla base di questi principi si svolge il predetto giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale: in caso di superamento, si procede all'indizione del referendum abrogativo nei termini indicati dalla legge.

Affinché la proposta soggetta a referendum sia approvata, è necessario il raggiungimento di un **doppio quorum**: occorre che partecipi al voto la maggioranza del corpo elettorale (c.d. '*quorum di partecipazione*') e che si raggiunga la maggioranza dei voti favorevole validamente espressi (c.d. '*quorum di approvazione*').

In caso di risultato favorevole, l'abrogazione è fatta oggetto di un decreto del Presidente della Repubblica.

In caso di risultato del referendum contrario all'abrogazione, non sarà possibile proporre nuovamente richiesta di referendum per la medesima legge o per le stesse disposizioni prima che siano trascorsi cinque anni.

Orbene, applicando quanto sin qui ricordato all'oggetto referendario delle odierne note, ci pare che il quesito possa difficilmente superare il vaglio di ammissibilità rimesso alla Corte costituzionale:

- (i) sia in ragione della giurisprudenza appena ricordata relativa alle **discrasie** tra reale oggetto referendario e intenzioni dichiarate del Comitato;
- (ii) sia alla luce della **natura inammissibilmente manipolativa** intrinsecamente afferente la disposizione del comma 20 che quel quesito intende abrogare: quel comma, infatti, è stato inserito per generare in favore di parti unite civilmente norme speculari a quelle matrimoniali, **ma creando un 'contesto normativo' espressamente delineato proprio dai limiti previsti dal secondo periodo di quello stesso comma**, con l'inevitabile conseguenza che proprio la cancellazione referendaria di quei limiti farebbe volutamente espandere la forza normativa di quella disposizione e, oltre la "soglia di tollerabile manipolatività", finirebbe per introdurre nell'ordinamento giuridico norme diverse e ulteriori, contrastanti con la natura meramente abrogativa del referendum.

Non ci sottraiamo, però, per massimo scrupolo d'ipotesi, a considerare l'eventualità che quel quesito superi il vaglio di ammissibilità.

In questa prospettiva, e posto che il quesito è stato costruito per essere accolto o respinto *integralmente*, senza possibilità di votare *sì* o *no* rispetto ad alcuni degli interventi normativi richiesti, è lecito porsi alcuni **interrogativi** e prospettare alcuni **scenari**:

- (i) è vero che alcuni Paesi hanno introdotto il matrimonio per le coppie *same sex* dopo aver assimilato le unioni civili all'istituto matrimoniale soprattutto in punto di filiazione, ma è altrettanto vero che, rispetto al quesito oggi in esame, un esito favorevole del referendum non solo non determinerebbe gli esiti di "parificazione" indicati nella descrizione della iniziativa referendaria ma, proprio in ragione degli esiti scarsamente significativi, genererebbe il serio rischio di conservare per lungo tempo l'istituto delle unioni civili, che diventerebbero quasi investite, per legittimazione popolare, della funzione di invertere un principio declinabile come "*separate but unequal*";
- (ii) è assai rischioso - e lo spazio di queste note non consente di dar voce all'ampio dibattito in materia - indire un referendum in tema di **diritti civili**, in ragione della sottoposizione di quei diritti alla c.d. 'tirannia della maggioranza avversa': la democrazia diretta esercitata per mezzo del referendum (oggi, peraltro, sollecitata dalla rivoluzione informatica, che consente

- un accesso assai più agevole all’iniziativa referendaria tramite la sollecitazione di firme digitali compiuta su canali social e tramite *influencer*), lungi dal rappresentare un antidoto alla crisi istituzionale in atto, rischia di rappresentarne la fase più acuta e, nell’ambito dei diritti civili, di maggiore gravità, considerata la certa ‘ideologizzazione’ e ‘radicalizzazione’ delle posizioni politiche intorno a quei diritti, a tutto danno del percorso di riconoscimento quotidianamente e faticosamente portato avanti dalle soggettività direttamente coinvolte (sicché, proprio alla luce dei rischi delle iniziative referendarie intorno ai diritti civili, un quesito referendario *non può e non deve* mai trasformarsi in un sondaggio o in uno strumento di capitalizzazione politica);
- (iii) è vero che alcuni referendum, dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale, hanno sottoposto al voto popolare diritti civili (si pensi all’aborto e al divorzio), ma in quei casi si trattava di richieste referendarie volte ad abrogare **leggi che avevano riconosciuto quei diritti**, mentre nel caso di specie si tratterebbe di sottoporre al voto popolare alcune abrogazioni al fine di introdurre (*propositivamente*) il riconoscimento di nuovi diritti civili, con inevitabile ed esponenziale aumento del rischio politico e sociale in caso di fallimento della iniziativa referendaria;
- (iv) un mancato raggiungimento del quorum (quello ‘di partecipazione’ e/o quello ‘di approvazione’), infatti, determinerebbe un effetto di seria probabilità di verifica (soprattutto in considerazione della nota difficoltà di raggiungere il ‘quorum di partecipazione’, stante la sorte di quasi tutte le iniziative referendarie degli ultimi quarant’anni): le forze parlamentari ostili alla eguaglianza familiare, anche e soprattutto rispetto alla filiazione delle coppie omogenitoriali, disporrebbero di un argomento assai potente per rivendicare la conclamata sussistenza di una “*coscienza sociale*” contraria sia al reale contenuto della proposta referendaria, sia alla finalità dichiarata dal Comitato promotore, con inevitabili rischi di ripercussione di quell’argomento anche nell’ambito delle battaglie giudiziarie pendenti e future, nelle quali fa spesso ingresso il tema della discrezionalità legislativa conforme, appunto, alla *coscienza sociale* registrabile in un dato momento storico.

#### IV. La proposta da Rete Lenford: una ‘legge di iniziativa popolare’.

Alla luce di tutto quanto sin qui osservato, e senza spingerci ulteriormente nel generale (e assai antico) dibattito in ordine ai rischi dello strumento referendario che si legano anche al mancato raggiungimento del doppio quorum previsto dalla Costituzione, Rete Lenford non riesce a scorgere, purtroppo, ragioni giuridiche capaci di sostenere l’ammissibilità del quesito referendario oggetto di commento, né reputa che il quesito referendario riesca a garantire alle coppie formate da persone dello stesso sesso “*pari diritti e doveri rispetto alle coppie eterosessuali, in un’ottica di piena uguaglianza e non discriminazione fondata sull’orientamento sessuale*”, secondo quanto si legge nella descrizione dell’iniziativa referendaria.

Nondimeno, Rete Lenford constata favorevolmente che, soprattutto grazie alla possibilità di firma “digitale” introdotta dal “*Decreto semplificazioni*” n. 77/2021, **l’iniziativa referendaria ha fatto emergere un rinnovato e diffuso interesse sul tema del ‘matrimonio egualitario’**, sebbene il quesito referendario proposto con quella iniziativa non sia capace né di introdurre per le coppie

*same sex* alcun accesso (né “*di fatto*”, né di diritto) al matrimonio, né di determinare l’accesso all’adozione delle coppie unite civilmente, né di determinare significativi “avvicinamenti” di disciplina.

L’unico strumento capace di estendere il matrimonio alle coppie formate da persone dello stesso sesso e non pregiudicare diritti acquisiti è una **legge**.

Ed è per questo motivo che Rete Lenford, insieme all’associazione ‘Famiglie Arcobaleno’, già nel giugno 2022 ha scritto e presentato a tutto l’arco parlamentare una proposta di legge redatta in articoli, fondata su quattro cardini volti anche a inverare, per i figli e per le figlie delle coppie *same sex*, il principio della ‘unicità dello stato di figlio’ che regge la riforma della filiazione del 2012: accesso al matrimonio per le coppie *same sex*, estensione delle adozioni a persone singole (a prescindere dall’orientamento sessuale e dall’identità di genere) e alle coppie *same sex*, accesso alla PMA anche per donne singole e per coppie di donne, riconoscimento alla nascita di figli e figlie di tutte le coppie omogenitoriali.

Purtroppo, l’attuale assetto parlamentare non lascia intravedere spazi di *favor* politico per queste opzioni.

Ne siamo consapevoli.

Ma siamo anche consapevoli che - dinanzi a una larghissima spinta popolare capace di raccogliere l’incessante lavoro svolto da decenni dalla comunità LGBTQIA+ - alcune forze politiche sino ad oggi non inclini ad assecondare le istanze di eguaglianza di quella comunità potrebbero valutare di considerarle con maggiore sensibilità costituzionale.

E allora, poiché la raccolta di firme *online* è oggi possibile non solo per i referendum, ma anche per promuovere petizioni *ex art. 50 Cost.* e per le ‘**leggi di iniziativa popolare**’ (per le quali, ai sensi dell’art. 71 della Costituzione, occorre una “*proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli*”), ci pare utile concludere queste note con un intento massimamente costruttivo, fermo restando che, com’è naturale, ciascun soggetto è legittimato a perseguire e coltivare ogni iniziativa che reputi utile.

**Rete Lenford annuncia, perciò il proprio intendimento di promuovere una proposta di ‘legge di iniziativa popolare’ sistemica e ordinata per la tutela di tutte le forme familiari e che raccolga, non solo on-line, milioni di firme consapevolmente informate**, lavorando *insieme* alla società civile e a tutte le realtà (politiche, associative e collettive) che ne condividano opportunità e finalità.

Ciò, senza rinunciare alle tante iniziative giudiziarie oggi già in corso e all’unico scopo di realizzare - al riparo dai rischi politici e sociali di un referendum e dai limiti contenutistici di quello strumento - la piena eguaglianza familiare delle persone LGBTQIA+, generando una potente onda d’urto essa sì capace di esprimere, per usare le parole della Corte costituzionale, “*gli orientamenti e istanze maggiormente radicati nella coscienza sociale*”.

avv. Vincenzo Miri

*Presidente di Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+*

