

SULLA ILLEGITTIMA FORMULAZIONE DEL QUESITO REFERENDARIO, NELLA PROSSIMA CONSULTAZIONE DEL 4 DICEMBRE 2016*

di Leonardo Brunetti **
(23 novembre 2016)

Con le ordinanze del 06.05.2016 e del 04.08.2016, l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito, ai sensi dell'art. 12 L. 25 maggio 1970, n. 352, presso la Corte di Cassazione, ha, prima verificato la conformità alla Costituzione e alle leggi (ex art. 12 L. n. 352/1970, cit.), poi deciso per la legittimità della richiesta (ex art. 13) di *referendum* costituzionale, ai sensi dell'art. 138 Cost., sul seguente quesito: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?».

Con successivo D.P.R. del 27.09.2016, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri – così come è previsto dall'art. 15 L. n. 352/1970 – ha, quindi, indetto *referendum* popolare, per il 04.12.2016, sul quesito referendario di cui sopra.

Ora, data tale premessa in fatto, la Costituzione italiana garantisce, in particolare nella sua Parte I, all'art. 48, co. 2, che il voto sia (oltre che «personale», «eguale» e «segreto») «libero», definendo il suo esercizio un «dovere civico», che va indubbiamente considerato, in un regime repubblicano, come uno dei più importanti tra quelli previsti dalla Carta fondamentale: esso deve, infatti, ritenersi tutelato dalla Costituzione, sia in quanto esercizio diretto della sovranità popolare, di cui all'art. 1, co. 1, Cost., sia in quanto diritto inviolabile e dovere inderogabile, ex art. 2, di cui la Repubblica richiede l'adempimento, già in ragione della stessa «solidarietà politica» di cui al medesimo art. 2.

Anche il D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361 («T.U. delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati»: d'ora in poi, «T.U. elezione Camera dei deputati»), richiamato in materia di *referendum* costituzionale dall'art. 50 L. n. 352/1970, prevede, del resto – all'art. 4 –, che «[i]l voto è un dovere civico e un diritto di tutti i cittadini, il cui libero esercizio deve essere garantito e promosso dalla Repubblica».

Tale diritto/dovere è, peraltro, rafforzato dal disposto dell'art. 54 Cost., che impone a tutti i cittadini italiani il dovere di fedeltà alla Repubblica, cioè qualcosa di più del generico rispetto della Costituzione e delle leggi.

Non è peregrino ricordare il collegamento tra il dovere di fedeltà alla Repubblica e la revisione costituzionale: già “[i]n Assemblea costituente il tema della fedeltà fu affrontato con particolare riguardo all’opportunità d’introdurre una forma di giuramento anche per i membri del Parlamento nazionale [...] la questione era strettamente connessa a quella, pure di fondamentale importanza, relativa all’opportunità d’inserire nella Carta un limite assoluto alla revisione della forma repubblicana” (così A. MORELLI, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, 2007, p. 140 e ss., in particolare 149).

È chiaro, quindi, che al diritto/dovere del cittadino di esercitare il proprio voto, anche, e forse soprattutto, in sede referendaria, corrisponde un dovere assoluto e inderogabile della Repubblica di garantirne il rispetto, nonché il suo migliore esercizio, conformemente al disposto dell'art. 48, cit.

“*Libero*” è, infatti, quel voto che – nelle forme necessariamente garantire dalla legge – non solo *si esprima*, ma anche *si formi liberamente* nella coscienza di tutti i consociati: ciò per l’ovvia ragione che un voto non libero, o fuorviato da un quesito illegittimo,

* Scritto sottoposto a *referee*.

pregiudica di per sé l'esito di una intera consultazione, e quindi anche l'eguale libertà (*recte*: il libero esercizio del diritto di voto) di ogni cittadino.

*

Il quesito referendario del 4 dicembre 2016, così come attualmente formulato, sembra invece, negare tale inviolabile libertà di voto: esso è, infatti, illegittimo, in quanto contrario al chiaro disposto dell'art. 16 L. n. 352/1970.

Tale articolo prevede infatti, che «Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: "Approvate il testo della *legge di revisione* dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?"; ovvero: "Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?"»: mio, ovviamente, il corsivo.

Nel caso della «legge di revisione» costituzionale, che interviene, cioè, su norme costituzionali vigenti, la norma legislativa cit. richiede che il quesito faccia espressa menzione delle norme in vigore al momento della consultazione, sottoposte a revisione, e quindi al *referendum*. Ciò, ovviamente, a tutela della consapevolezza del cittadino elettore, e quindi della sua libertà di voto.

Le due formulazioni non sono equivalenti, non essendo rimessa ai promotori, né tanto meno all'Ufficio centrale per il *referendum* – che è ritenuto un organo di natura giurisdizionale – la scelta su quale formulazione dare al quesito, ma essendo questa già prevista dalla legge: il punto non appare seriamente revocabile in dubbio, come ha persuasivamente dimostrato la dottrina (cfr., in particolare, P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016; ID., *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre tra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, ivi, 2, 2016; ma, nello stesso senso, anche R. PINARDI, *La scrittura del quesito referendario ed il suo giudice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 ottobre 2016), la quale ha chiarito i motivi per i quali l'utilizzo dell'una o dell'altra dizione poteva ritenersi, in certa misura, irrilevante nelle consultazioni referendarie immediatamente precedenti – in quanto riguardanti leggi di revisione dal c.d. "titolo muto" –, ma non nella presente consultazione.

Ciò appare del tutto perspicuo da una lettura congiunta dell'art. 16, cit., con l'art. 4 della medesima legge.

Ai sensi dell'art. 4 L. n. 352/1970, infatti, «La richiesta di referendum di cui all'articolo 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della *legge di revisione* della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata»: ancora mio il corsivo.

Appare, cioè, evidente, da una lettura congiunta dei due articoli, che la legge cit. disponga, per la richiesta di *referendum*, ex art. 138 Cost., che se la legge costituzionale sia di «revisione della Costituzione», la richiesta debba far riferimento alla legge di revisione stessa (art. 4), e il successivo quesito debba, poi, fare menzione dello o degli articoli della Costituzione revisionati (art. 16); per le richieste di *referendum* su di una nuova «legge costituzionale», invece, la richiesta deve fare menzione della sola legge (art. 4), e così, ovviamente, anche il successivo quesito (art. 16), non essendovi una norma pre-vigente a cui si possa fare riferimento.

In altri termini, l'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione non aveva alcuna discrezionalità sulla scelta tra le due diverse formule del quesito, ciò soprattutto e a maggior ragione qualora lo si ritenga organo di natura giurisdizionale (e non amministrativa, o addirittura legislativa).

Ne discende, nel caso *de quo*, che la formulazione del quesito sia evidentemente illegittima, non essendo fatta menzione in esso delle numerose norme costituzionali revisionate con la L. cost. pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016, e sulla quale si svolgerà il *referendum* costituzionale, ma facendosi invece menzione, nel

quesito referendario, della sola rubrica della legge di revisione (la quale potrebbe però apparire persino tendenziosa: il DDL è, infatti, notoriamente di iniziativa governativa).

Anche la L. n. 352/1970 garantisce, del resto, ai sensi dell'art. 20, che la scheda che l'elettore deve trovare nel seggio elettorale «*conteng[a] il quesito formulato a termini dell'articolo 16, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili*»: sempre mio il corsivo.

La norma non fa, cioè, rinvio agli artt. 12 e 13, che si riferiscono all'ordinanza con cui l'Ufficio ha deciso la legittimità della richiesta o la formulazione del quesito, ma – a maggior tutela del cittadino elettore – rinvia direttamente alla formula che *la legge stessa* prevede per il quesito. Ciò configura, riterrei senza dubbio alcuno, un diritto del cittadino elettore alla corretta formulazione del quesito referendario.

*

Ciononostante, la L. n. 352/1970, cit., non offre rimedio alcuno al cittadino, che, non essendo stato parte del procedimento di richiesta referendaria, non è titolare di alcuna azione rispetto al provvedimento – in ipotesi – illegittimo dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione.

Da un lato, infatti, la giurisprudenza della Suprema Corte ha, in passato, riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario (cfr. Cass. civ., SS.UU., sentenza 6 giugno 1994, n. 5490), in precedenza, invece, negata (cfr. Cass. civ., SS.UU., sentenza 16 dicembre 1987, n. 9306), ma solo per i promotori del *referendum*.

Dall'altro, la Corte costituzionale ha ammesso il rimedio della revocazione anche per i provvedimenti di tale organo, ma, si deve ritenere, anche in tal caso per i soli soggetti parte del procedimento *de quo* (cfr. Corte cost., sentenza 22 gennaio 1986, n. 17), per la quale sussiste, come si è detto, la giurisdizione del giudice ordinario: peraltro, la giurisprudenza dello stesso Ufficio centrale per il *referendum* parrebbe abbastanza restrittiva (cfr., per tutte, la decisione dell'11 novembre 2008, Pres. C. CARNEVALE, Rel. G. SILVESTRI)

Negli altri casi, sembrerebbe, invece, valere il principio, affermato anche recentemente dal giudice amministrativo (cfr. Tar Lazio, Sez. II-*bis*, sentenza 17 ottobre 2016, n. 10445, in *Guida al diritto*, 46, 2016, con nota di G.M. SALERNO), che tali atti siano sforniti di tutela giurisdizionale, sia nei confronti del D.P.R. che recepisce la decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum*, sia nei confronti dei provvedimenti dell'Ufficio stesso, in ragione della natura di «organo rigorosamente neutrale» (in tal senso, già Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 2 aprile 1997, n. 333, in *Giornale di diritto amministrativo*, 12, 1997, con nota di G. DELLA CANANEA).

Ora, – com'è noto – la Costituzione garantisce, invece, all'art. 24, che «[t]utti poss[ano] agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», ed anche i c.d. «diritti politici» devono certamente ritenersi tutelati da tale articolo: si danno, infatti, nel nostro ordinamento, diversi esempi di azioni a tutela dei diritti di elettorato (cfr., ad esempio, gli artt. 126 e ss. c.p.a.).

Non solo: l'ordinamento prevede, persino, specifici casi di ricorso all'Autorità di pubblica sicurezza, al fine di far svolgere correttamente le elezioni: l'art. 33, co. 2, T.U. elezione Camera dei deputati (richiamato in materia di *referendum* costituzionale, dall'art. 50 L. n. 352/1970) dispone, infatti, che qualora l'autorità competente – ai sensi del co. 1 del medesimo articolo – non abbia accertato, entro quindici giorni dalla pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi, l'esistenza e il buono stato delle urne, delle cabine e di tutto il materiale occorrente per l'arredamento delle varie sezioni, «[t]rascorso inutilmente il termine di cui al comma precedente, ogni elettore [possa] ricorrere al Prefetto, perché, ove ne sia il caso, provveda a fare eseguire, anche a mezzo d'apposito commissario, le operazioni di cui al comma precedente».

Del resto, nemmeno appare pianamente giustificato ritenere che l'Ufficio di cui sopra ponga in essere atti sottratti al sindacato giurisdizionale sia del giudice amministrativo – in quanto ritenuti atti non amministrativi, che si presumono a tutela dell'ordinamento generale dello Stato –, sia della stessa Corte di Cassazione, anche ex art. 111, co. 7, Cost., non

attribuendosi all'Ufficio medesimo la qualifica "giudice speciale", bensì – almeno nella sostanza –, di sezione specializzata della Corte stessa (cfr., in dottrina, A. PERTICI, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010, p. 50 e ss.; nonché, più ampiamente, R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000): non vi è, infatti, spazio, nella Costituzione repubblicana, già ai sensi degli art. 24 e 113, per posizioni non qualificate o tutelate né in termini di diritti né in termini di interessi legittimi (salvo i c.d. "atti politici", da escludersi in questo caso).

Ora, l'ipotetica mancanza di un giudice a cui proporre ricorso per la tutela delle posizioni di diritto soggettivo, nei casi di cui sopra, si profila *non* come un problema di giurisdizione, bensì come un problema di diniego di giustizia, e quindi di lacuna del nostro ordinamento, apparentemente non dandosi un giudice, che – come imposto ex art. 24 Cost. – possa fornire tutela a tali diritti.

Ci si potrebbe, però, chiedere se un ricorso d'urgenza, proposto al giudice ordinario, ex art. 700 c.p.c., anche al fine di investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale delle norme di legge cit. – sostanzialmente al fine di raggiungere un risultato simile a quello del c.d. *recurso de amparo*, nel modello spagnolo –, non potrebbe ritenersi idoneo a porre un rimedio a tale lacuna del nostro ordinamento.

Quasi simmetricamente, ci si potrebbe, invece, domandare quali siano le conseguenze, in ipotesi anche gravi (arrivando, infatti, alla, seppur difficilmente sostenibile, illegittimità della riforma costituzionale stessa) di un *referendum* costituzionale svoltosi su di un quesito illegittimo: domande che meritano un'approfondita riflessione, non potendo, perciò, trovare adeguata risposta in questa sede.

** Ricercatore di Diritto pubblico dell'Università Cattolica di Milano.