

Sul quesito referendario ex art. 16 della l. n. 352 del 1970*

di Anna Alberti **
(9 novembre 2016)

Sommario: 1. Premessa – 2. L'art. 16 della l. 352 del 1970 – 3. Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali – 4. La Riforma Renzi – Boschi è una legge di revisione costituzionale – 5. La vis attuativa dell'art. 16 (della legge 352/1970) – 6. Ripercussioni della distinzione tra legge di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali sulla garanzia del diritto di voto – 7. I possibili rimedi.

1. Premessa

Con le ordinanze del 6 maggio 2016 e del 4 agosto 2016¹, l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione ha dichiarato legittime le richieste referendarie predisponendo il quesito referendario a norma dell'art. 16 della l. 352 del 1970.

C'è il dubbio, però, che la formulazione del quesito sia incompatibile con quanto è prescritto dalla legge attuativa del referendum e con l'art. 138 Cost.; e che leda il diritto di voto degli elettori. In queste brevi note si valuterà la fondatezza di questi dubbi.

2. L'art. 16 della l. 352 del 1970

Il referendum costituzionale trova la sua disciplina compiuta nel titolo I (che va dall'art. 1 all'art. 26) della l. del 25 maggio 1970, n. 352 (*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*)².

A differenza di quanto previsto dall'art. 27 per il referendum abrogativo (secondo cui i promotori devono *indicare anche il quesito* che s'intende sottoporre alla votazione), la richiesta referendaria ex art. 138 Cost., deve contenere soltanto l'indicazione della legge di revisione costituzionale o della legge costituzionale, menzionando in particolare «la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta ufficiale nella quale essa è stata pubblicata» (art. 4). La formulazione del quesito referendario,

* Scritto sottoposto a *referee*.

1

Entrambe consultabili sul sito della Corte di Cassazione (www.cortedicassazione.it).

2

Mentre il titolo II e III disciplinano, rispettivamente, il referendum abrogativo e quello per la modificazione territoriale delle Regioni (referendum, quest'ultimo, previsto dall'art. 132 Cost.).

infatti, è direttamente stabilita dall'art. 16 (sempre della l. 352/1970), secondo cui «il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: “Approvate il testo della legge di revisione costituzionale 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 in Gazzetta ufficiale numero ... del...?”³. Insomma, i promotori non possono determinare il fraseggio del quesito referendario, poiché tale compito spetta all'Ufficio centrale per il referendum, il quale a sua volta può solo scegliere tra le due formulazioni alternative indicate dal testo legislativo, secondo il “tipo” di legge costituzionale approvato dalla Camere: in particolare, se è una legge di revisione costituzionale, allora il quesito dovrà indicare tutte le disposizioni costituzionali che verranno modificate; se invece è una legge costituzionale, allora basterà indicare il titolo della legge. Di qui i problemi.

3. Le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali

Intanto è da rilevare che l'art. 16 della l. n. 352 del 1970 sembra, appunto, recepire la distinzione tra leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali: mentre le prime «sono quelle leggi che modificano il testo della Costituzione (e quindi aggiungono, tolgono, sostituiscono qualche regola)» le seconde «sono quelle leggi che non fanno parte del testo della Costituzione e ne restano separate, pur essendo state approvate con la medesima procedura delle leggi di revisione e pur occupando il medesimo grado di queste nella scala delle fonti normative».⁴ La differenza sta precisamente nel fatto che solo le leggi di revisione modificano il testo delle disposizioni costituzionali: infatti, «‘revisionare’ significa ‘operare espressamente mutamenti’» ovvero «incidere sul testo con

3

Mentre i promotori del referendum abrogativo, dovendo essi proporre una formulazione del quesito, hanno, per così dire, il potere di determinare il *quantum* d'innovazione che scaturirà dall'abrogazione referendaria, al contrario i promotori del referendum costituzionale non dispongono del quesito e sono, per così dire, “imbrigliati” dalle regole legislative, le quali prevedono soltanto due tipologie di quesiti: o quella che elenca gli articoli revisionati o quella che, più semplicemente, indica il titolo della legge costituzionale. In argomento vedi i recenti saggi di 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, spec. 9 e G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatoriosullefonti*, 2/2016, *passim*.

4

G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIV ed., 2012, Zanichelli, Bologna, 216.

emendamenti visibili» e «non già opporre una nuova disciplina della materia incompatibile con quella vigente»⁵. Di conseguenza, soltanto la legge di revisione costituzionale sarà «legge *in emendamento del testo costituzionale*»⁶, e cioè una legge che abroga le disposizioni costituzionali, mentre saranno leggi costituzionali quelle che aggiungono nuove disposizioni o che apportano soltanto modificazioni (ma non abrogazioni) tacite, seppure entro alcuni limiti, come vedremo. La ricaduta pratica di tale distinzione è il divieto di abrogazioni tacite delle disposizioni costituzionali⁷.

Di qui il problema di capire dove passi la linea di confine tra le *modificazioni tacite* e le *abrogazioni tacite*. Ebbene, queste ultime «intervengono quando da una o più disposizioni costituzionali non è più possibile ricavare alcuna norma che non sia in contrasto con le norme che si possono ricavare da una legge costituzionale successiva» e cioè «quando (...) le vecchie e le nuove disposizioni non possono combinarsi in sistema, col risultato che alle prime è inibita la normogenesi». Le modificazioni tacite, invece, «incidono sulla costruzione interpretativa dei significati delle disposizioni previgenti»⁸, che non vengono, appunto, abrogate, poiché le disposizioni costituzionali neonate solo integrano il testo costituzionale, incidendo semmai sulla portata normativa delle disposizioni previgenti.

In buona sostanza, la legge di revisione costituzionale ha una portata innovativa più ampia: non si limita, infatti, ad aggiungere disposizioni a disposizioni, lasciando queste ultime intatte nel testo (se non per la loro portata normativa), ma ha di regola un effetto *più intensamente innovativo* poiché modifica disposizioni costituzionali preesistenti. Mentre nel caso della legge costituzionale si allarga la base testuale per la costruzione interpretativa delle norme, nell'altro caso, invece, la si riduce ovvero la si modifica⁹.

5

Così F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005, 616-617.

6

F. MODUGNO, *ult. op. cit.*, 616. Si vedano anche C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1934 ristampa inalterata 1964, 192, 193; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XIV ed., cit., 216 ss.

7

Cfr. O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, in *Le Regioni*, 2/2009, 297 ss.

8

O. CHESSA, *La specialità regionale tra leggi di revisione della Costituzione e altre leggi costituzionali*, cit., 297 ss., spec. 308.

9

Certo, può replicarsi che anche allargando la base testuale si possono ottenere effetti altrettanto innovativi, specialmente se le nuove disposizioni costringono a

4. La Riforma Renzi- Boschi è una legge di revisione costituzionale

Ebbene stando a questa distinzione la riforma Renzi-Boschi è certamente una legge di revisione costituzionale perché ha la pretesa di modificare il testo costituzionale. L'Ufficio centrale per il Referendum, dunque, avrebbe dovuto scegliere il primo dei due quesiti indicati dall'art. 16. Ma a dispetto delle previsioni, nelle due ordinanze (di maggio e di agosto) si afferma che la formulazione del quesito è quella prevista per le leggi costituzionali e non quella, decisamente più analitica, che è prescritta per le leggi di revisione costituzionale. Il quesito prescelto reciterà così, infatti: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero di 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”?».

Si tratta di un'erronea applicazione dell'art. 16, che implica peraltro una lesione del diritto di voto dei cittadini, *sub specie* degli artt. 1 e 48 Cost., considerato che tace sulla molteplicità di disposizioni costituzionali modificate testualmente dalla legge di revisione e quindi sul «contenuto palinogenetico» della riforma¹⁰.

5. La vis attuativa dell'art. 16 (della legge 352/1970)

Si potrebbe eccepire che la distinzione tra leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali è solo concettuale, posto che le due fonti non sarebbero distinguibili sotto il profilo procedimentale.

Ora, è vero che la Costituzione non predispone due procedimenti differenziati per l'adozione delle due tipologie di fonte costituzionale. Ma è pur vero che il testo costituzionale sembra

rileggere le vecchie come se avessero subito una modificazione testuale. Tuttavia, l'interprete dovrebbe, nei limiti del possibile, sforzarsi di leggere le vecchie disposizioni nel senso in cui le aveva intese sino al momento in cui sono entrate in vigore le nuove, nel senso che le interpretazioni sistematiche indotte dall'entrata in vigore di una nuova legge costituzionale devono, nei limiti del possibile, attenersi alle interpretazioni consolidate (seguendo, in particolare, il canone dell'*original public meaning*, laddove applicabile: canone che impone di leggere le parole dei testi normativi nel significato che avevano al momento della loro entrata in vigore, come argomenta O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 160 ss.). Con ciò si conferma la valenza meno intensamente innovativa della legge costituzionale rispetto alla legge di revisione costituzionale.

10

Virgolettato di A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista Aic*, 2/2006, 6. Sul punto vedi anche 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, 102.

isolare all'interno dell'ampio *genus* della «legge costituzionale» la *species* della «legge di revisione costituzionale», come tipo a se stante; e che tale specificazione, sebbene non si traduca in peculiarità di ordine procedimentale, potrebbe riferirsi a peculiarità attinenti agli effetti e quindi al regime dell'atto. Peraltro è una differenziazione che l'art. 16 della L. 352/1970 sembra prendere molto sul serio, visto che alla distinzione tra leggi di revisione costituzionale e «altre leggi costituzionali» ricollega due diverse formulazioni del quesito referendario, dando così attuazione al dettato dell'art. 138 Cost.¹¹

Come si è detto, si prevede infatti che il quesito, se ha per oggetto una legge di revisione, debba fraseggiarsi in questo modo: *“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 ... ?”*. E che invece debba fraseggiarsi nel modo che segue, se ha per oggetto una legge costituzionale: *“Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”*». Non si tratta, evidentemente, di formulazioni tra le quali poter scegliere liberamente, ma d'indicazioni vincolanti, che distinguono secondo che il quesito abbia per oggetto l'uno o l'altro tipo di fonte costituzionale, stabilendo in particolare che il quesito avente ad oggetto la legge di revisione debba indicare precisamente le disposizioni costituzionali sul cui testo è intervenuta la modifica¹².

Certo, è vero che in passato la portata normativa dell'art. 16 non ha ricevuto la dovuta considerazione né dalla dottrina né, soprattutto, dalla giurisprudenza di merito, come dimostrano le

11

Ciò consente inoltre di ridimensionare la nota tesi di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1976, 75, secondo cui nessuno dei tentativi «ingegnosi e anche ben argomentati» fatti dalla dottrina per differenziare i due tipi di fonte costituzionale previsti dall'art. 138 sono stati suffragati dalle prassi o dagli «sviluppi della legislazione (costituzionale e ordinaria)» (ma vedi in proposito le critiche mosse da F. MODUGNO, *Revisione costituzionale*, in S. Cassese (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 5191).

12

Anche per P. CARNEVALE, *L'ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, cit., 100, la differenza tra le due formulazioni è imperniata «sull'oggetto del 'concernere'»: vale a dire, ove si adotti una legge di revisione costituzionale, la formulazione «ha riguardo all'ambito di disciplina proprio degli articoli della Costituzione» abrogati, mentre, nell'ipotesi di legge costituzionale, «direttamente al testo della legge, cioè a dire al suo “argomento”». Pertanto, «una legge di revisione costituzionale è tale, non perché innova il diritto oggettivo al livello costituzionale, ma perché lo fa solo ed esclusivamente attraverso la modifica dei disposti della Costituzione. Ecco perché nella formula riservata alla legge di revisione compare l'indicazione delle parti della Costituzione incise, che invece è nell'altra sostituita dalla individuazione della materia disciplinata dalla legge, tradizionalmente espressa dal titolo della stessa» (*Ibidem*).

precedenti ordinanze dell'Ufficio centrale per il Referendum. Infatti, nei referendum costituzionali del 2001 e del 2006 non si adottò il quesito referendario indicato per le leggi di revisione costituzionale¹³; ed è notorio che nessuno si lamentò di questa scelta. Ma questi sono solo fatti, dai quali non può evincersi la perdita di vigenza dell'art. 16, a meno non si voglia sostenere la tesi, dogmaticamente molto discutibile, della intervenuta desuetudine¹⁴.

Oltretutto, com'è rilevato in dottrina, nei referendum precedenti si adottarono leggi di revisione costituzionale «caratterizzate dal c.d. titolo muto, definito dalla semplice perimetrazione formale dell'intervento riformatore, il quale risultava fraseggiato: "Modifica del Titolo V della parte II della Costituzione", per l'una¹⁵; "Modifica della parte II della Costituzione", per l'altra»¹⁶. Ma, a differenza dei casi precedenti, il titolo della legge Renzi-Boschi non riassume tutte le disposizioni costituzionali che sono incise dalla riforma; e quindi non consente all'elettore di *ri*-conoscere, attraverso la lettura del quesito, la *vis* innovativa della legge di revisione costituzionale.

6. Ripercussioni della distinzione tra legge di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali sulla garanzia del diritto di voto

Peraltro l'interpretazione della scelta legislativa che qui propongo non può essere contraddetta facendo leva sul fatto che la formula di promulgazione non abbia previsto anche un diverso *nomen iuris*¹⁷. Per due ragioni.

13

Cfr. con le ordinanze del 22 marzo 2001, del 21 febbraio e del 16 marzo 2006.

14

Che consiste, com'è noto, nella cessazione dell'efficacia di una norma causata dalla sua costante inosservanza. Sta di fatto, però, che l'art. 15 delle preleggi disponendo che «le leggi non sono abrogate che da leggi successive» esclude implicitamente il fenomeno della desuetudine (come ricorda sinteticamente F. RIMOLI, voce *Desuetudine*, in M. AINIS (a cura di), *Dizionario costituzionale*, Edizioni Laterza, Roma-Bari, 2000, 144).

15

Così nell'ordinanza del 22 marzo 2001.

16

Come si legge nelle ordinanze del 21 febbraio e del 16 marzo 2006.

17

Come ricorda G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, cit., 6. Si veda anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 73. La formula di promulgazione recita così: «Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale: (*Testo della legge*). La presente legge munita del sigillo di Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana» (art. 2, l. n. 352 del 1970. Vedi anche gli artt. 5, 14, 25).

Anzitutto perché il *genus* è pur sempre la «legge costituzionale»: il fatto che l'art. 138, subito dopo aver menzionato le leggi di revisione costituzionale, dica le «*altre* leggi costituzionali», è la prova che anche le leggi di revisione ricadono tra le «leggi costituzionali».

In secondo luogo va osservato che la distinzione tra legge di revisione e legge costituzionale, non riguardando il piano procedimentale ma quello degli effetti sostanziali, ha senso nella prospettiva dell'intervento popolare e non in quella della deliberazione parlamentare, e rileva più *ex parte populi* che non *ex parte principis*. Mi spiego meglio. Non è importante che i parlamentari siano ben consapevoli della portata più o meno innovativa della legge che stanno adottando, perché ciò che conta è che di tale innovatività sia consapevole il corpo elettorale: è nei confronti di questo che acquista rilievo la distinzione tra le due fonti costituzionali; di qui il differente fraseggio del quesito, che ha come obiettivo quello di consentire all'elettore di conoscere in maniera *chiara e univoca* quale sarà l'impatto della riforma costituzionale sul testo costituzionale.

Ovviamente, una legge di revisione costituzionale è tale non solo quando modifica uno dei 139 articoli della Costituzione, ma pure quando riforma disposizioni contenute in leggi costituzionali: ecco perciò che, ai sensi dell'art. 16, il quesito referendario dovrebbe indicare puntualmente anche le disposizioni delle leggi costituzionali interessate dalla riforma.

Sennonché la riforma conterrebbe pure disposizioni costituzionali non modificative del dettato costituzionale o di altre leggi costituzionali: sono le «disposizioni finali e transitorie», di cui agli artt. 39, 40 e 41. Vista però l'esiguità e la ridotta importanza di tali disposizioni «non modificative», è escluso che la legge di riforma sia, *ai fini dell'art. 16*, una «legge costituzionale» e non già una «legge di revisione costituzionale». Peraltro tali disposizioni «transitorie e finali» corredano sempre e immancabilmente ogni legge di revisione: il che, evidentemente, esclude che possa farsi leva sulla loro presenza al fine di argomentare la non riconducibilità di tale tipologia di legge tra le «leggi di revisione costituzionale» ai sensi dell'art. 16 (ché, a ragionare diversamente, si giungerebbe all'assurdo di non poter mai predisporre il quesito secondo la prima alternativa indicata dal suddetto articolo). In definitiva, il senso normativo dell'art. 16 è quello di obbligare l'Ufficio centrale a dare sempre puntualmente conto, nella predisposizione del quesito, della presenza di disposizioni modificative di previgenti disposizioni costituzionali, quale che sia il loro numero ovvero quale che sia la loro incidenza o

importanza nel contesto complessivo della fonte costituzionale soggetta a consultazione referendaria.

Va detto infine che nulla osta affinché le disposizioni “non modificative” siano anch’esse richiamate nel quesito, esattamente come le disposizioni modificative: in particolare, dopo l’elenco analitico delle disposizioni modificative del testo costituzionale e l’indicazione (per titolo) delle disposizioni modificative di altre leggi costituzionali, ben si potrebbero (e dovrebbero) richiamare le rimanenti prescrizioni, attraverso la formula sintetica delle «disposizioni transitorie e finali».

7. I possibili rimedi

Tuttavia l’Ufficio centrale per il referendum si è orientato diversamente, poiché nelle due ordinanze (di maggio e di agosto) si afferma che la formulazione del quesito sarà quella prevista per le leggi costituzionali e non quella, decisamente più analitica, che è prescritta per le leggi di revisione costituzionale¹⁸. Difatti, il quesito reciterà così: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero di 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”?».

Alla luce della ricostruzione proposta finora, si tratta di un’erronea applicazione dell’art. 16, che implica peraltro una lesione del diritto di voto dei cittadini, *sub specie* degli artt. 1 e 48 Cost., considerato che tace sulla molteplicità di disposizioni costituzionali modificate testualmente dalla legge di revisione e quindi sul «contenuto palinogenetico» della riforma¹⁹.

Quali possono essere i rimedi?

Com’è noto, sono stati sollevati due ricorsi avverso il decreto presidenziale d’indizione del referendum costituzionale, uno dinanzi al Tar Lazio e l’altro davanti al giudice ordinario²⁰.

18

Cfr. con quanto sostenuto da G. PICCIRILLI, *ult. op. cit., passim*, a giudizio del quale la scelta operata dall’Ufficio centrale per il referendum sarebbe preferibile.

19

Virgolettato di A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del no*, in *Rivista Aic*, 2/2006, 6, vedi anche P. CARNEVALE, *L’ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c’è due senza tre*, cit., 102.

20

Il ricorso presentato al giudice ordinario si allontana dal tema trattato in queste pagine perché ha per oggetto la richiesta di sospensione del decreto presidenziale: richiesta finalizzata alla sollevazione della qle degli artt. 4, 12 e 16 (della legge 352 del ’70), nella

Il Tar Lazio²¹ ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, adducendo motivazioni differenti da quelle che chi scrive si sarebbe aspettato. Infatti, un caso analogo si verificò nel 2012, quando il giudice di prime cure si dichiarò incompetente dinanzi al ricorso (presentato da cinque Province sarde e dall'Unione delle Province Sarde) avverso il decreto presidenziale d'indizione del referendum regionale. Gli argomenti spesi allora furono due: intanto, secondo il Tar Sardegna «nell'ambito del procedimento referendario (...) sono configurabili *esclusivamente posizioni di diritto soggettivo pubblico* e ciò tanto in capo ai promotori, tanto in capo ai soggetti che si oppongano, per qualsivoglia ragione (...), all'ammissibilità del quesito referendario»²²; secondariamente, ricordando quanto già sostenuto dal Consiglio di Stato²³, per il giudice amministrativo sardo coloro che si oppongono alla consultazione referendaria «proporgono nella sostanza una domanda di accertamento negativo la cui *causa petendi* si traduce nella negazione di una o più delle condizioni di esercizio del diritto soggettivo pubblico vantato dal comitato promotore del referendum». Di conseguenza, per il Tar Sardegna «nelle controversie aventi ad oggetto l'impugnativa dei provvedimenti costitutivi della procedura referendaria, siano essi positivi o negativi (per i promotori o per coloro che ad essi si oppongono), *si configura sempre la giurisdizione del giudice ordinario*»²⁴. Ma di tutto questo non c'è traccia nella sentenza del Tar Lazio, il quale esclude che l'attività dell'Ufficio centrale per il Referendum (così come il potere presidenziale d'indizione del referendum) sia riconducibile all'esercizio di attività amministrativa, ritenendo invece che sia inquadrabile come «esplicazione di funzioni di garanzia e di controllo aventi carattere neutrale, poste a presidio dell'ordinamento», con la conseguenza che i relativi atti sarebbero *insuscettibili di sindacato giurisdizionale*. La pronuncia del Tar sembrerebbe quindi precludere anche la via del contenzioso ordinario, nel presupposto che le ordinanze dall'Ufficio centrale siano adottate da un «organo rigorosamente neutrale, e non nell'esplicazione di un potere amministrativo (...) per concreti scopi

parte in cui non consentirebbero di "spacchettare" il quesito referendario. Sul punto, si veda il commento di V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista Aic*, n. 4/2016, 1 ss.

21

Sent. 10445, Sez. seconda-*bis*, del 2016.

22

Così Tar Sardegna, sent. 411 del 2012.

23

Cons. Stato, V Sez. 18/10/2011, n. 5559.

24

Sent. n. 411 del 2012 (corsivi miei).

particolari di pubblico interesse, ma nella prospettiva della tutela dell'ordinamento generale dello Stato e nell'esercizio di funzioni pubbliche neutrali affidate ad un organo che, per composizione e struttura, si colloca in posizione di terzietà e di indipendenza, in quanto indifferente rispetto agli interessi in gioco e non chiamato a dirimere conflitti, ma a svolgere un'attività diretta alla soddisfazione di interessi generali garantendo l'osservanza della legge, collocandosi su di un piano diverso rispetto all'esercizio di funzioni amministrative». E, infatti, sotto il profilo dei mezzi di tutela, il Tar Lazio sembra voglia legittimare l'ipotesi che spetti all'Ufficio centrale per il Referendum la scelta se sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 (della legge 352/1970) ovvero disporre la revocazione delle ordinanze adottate in materia di referendum costituzionale.

A ben guardare, però, nessuna dei due rimedi indicati nella sentenza sono praticabili. Intanto è escluso che si possa richiedere all'Ufficio centrale di correggere le due ordinanze adottandone una nuova²⁵. La revocazione o revoca delle ordinanze è prevista dall'art. 391-*bis* del c.p.c. ma questo rimedio è esperibile a condizione che non vi sia stato un passaggio alle fasi successive e diverse rispetto al controllo dell'Ufficio centrale. In quest'ultimo caso, a seguire il ragionamento dell'Ufficio centrale, «divent(a) operante la *preclusione all'esperibilità della revocazione* (...) delle ordinanze definitive (...), per l'evidente ragione che una loro eventuale caducazione fini(sce) necessariamente per riflettersi sulle attività costitutive delle fasi consecutive, provocando una inammissibile interferenza sulle decisioni riservate alle attribuzioni di organi costituzionali»²⁶.

Anche l'altro rimedio proposto dai giudici di prime cure sarebbe, oramai, inattivabile. L'Ufficio centrale non potrà sollevare la questione di legittimità costituzionale poiché essendosi concluso il "contenzioso referendario" non potrà argomentare circa la rilevanza della questione.

L'unica possibilità a disposizione dei promotori del referendum non potrebbe che essere, allora, quello del conflitto di attribuzioni²⁷,

25

Si veda anche P. CARNEVALE, *ult. op. cit.*, 105. Per amor del vero, l'A. ha ipotizzato il rimedio della "correzione" del quesito referendario, da parte dell'Ufficio centrale per il referendum, quando ancora si poteva esperire, ovvero prima che intervenissero la delibera del Consiglio dei Ministri (del 26 settembre 2016) e il decreto presidenziale d'indizione del referendum (del 27 settembre 2016).

26

Così si legge nell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum dell' 11 novembre del 2008.

27

Cfr. P. CARNEVALE, *ult. op. cit.*, 106.

ben sapendo tuttavia che sarebbe una strada parecchio impervia²⁸, considerato che in questo caso si tratterebbe, nella sostanza, di ottenere dalla Corte costituzionale una correzione dell'interpretazione legislativa resa dall'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione²⁹.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università di Sassari

28

Come argomentano gli studi di R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, A. Giuffrè Editore, Milano, 2000, 426 ss. spec. 446 ss. e ID., *Una «zona d'ombra» nel conflitto tra i poteri: il giudizio sulle pronunce adottate dall'ufficio centrale per il referendum*, in ID. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo. Atti del seminario di Modena svoltosi il 13 ottobre 2016*, Giappichelli, Torino, 2007, 209 ss., spec. 213 ss.

29

Certo, non c'è dubbio che il ricorso avrebbe per oggetto le ordinanze adottate dall'Ufficio centrale, ma ciò nel presupposto che tali ordinanze poggino su un'erronea interpretazione e applicazione dell'art. 16 della l. 352/1970: interpretazione che non potrebbe che spettare in ultima istanza alla stessa Cassazione (seppure qui operante nella veste di Ufficio centrale per il referendum). Insomma, il giudizio sul conflitto di attribuzioni, qualora deciso a favore del Comitato promotore, equivarrebbe, in sostanza, a un giudizio sulla incostituzionalità del diritto vivente elaborato dall'Ufficio centrale.