

La scrittura del quesito referendario ed il suo giudice

di Roberto Pinardi *
(27 ottobre 2016)

Con la recentissima sentenza n. 10445 del 20 ottobre 2016 il T.A.R. del Lazio ha dichiarato inammissibile un ricorso presentato da alcuni promotori del *referendum* sulla riforma costituzionale Boschi-Renzi con il quale veniva contestata la formulazione del quesito referendario che verrà sottoposto al vaglio popolare il prossimo 4 dicembre.

Nel merito, a mio avviso, il ricorso prospettava doglianze fondate.

A sostegno della richiesta di annullamento del decreto del 27 settembre 2016, con il quale il Presidente della Repubblica aveva indetto il *referendum* di cui si discute, i ricorrenti deducevano, tra l'altro, il vizio di violazione di legge, con riferimento a quanto dispone, per la definizione della domanda da rivolgere ai cittadini, l'art. 16 della l. n. 352 del 1970. Tale disposizione, infatti, contrariamente a quanto avviene per il *referendum* abrogativo, impone, per legge, la formula da utilizzare per il quesito referendario nell'ipotesi contemplata dall'art. 138, comma 2, Cost. Prevedendo, al riguardo, una duplice possibilità, a seconda che coinvolta nel procedimento approvativo risulti una legge di revisione costituzionale oppure un'altra legge costituzionale, ovvero prescrivendo, più in particolare, che mentre nel primo caso la formula petitoria faccia esplicito riferimento agli articoli della Costituzione sottoposti a modifica («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 ...?»), lo stesso non accada, viceversa, nella seconda ipotesi («Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ...?»).

Ebbene, come già avvenuto nel 2001 (con ordinanza adottata il 22 marzo) e nel 2006 (con le ordinanze del 21 febbraio e del 16 marzo), anche con le recenti pronunce del 6 maggio del 2016 (relativa a quattro richieste di iniziativa parlamentare) e dell'8 agosto successivo (concernente una richiesta di iniziativa popolare) l'Ufficio centrale per il *referendum* ha redatto il quesito approvativo utilizzando la seconda delle formule indicate. E questo nonostante in tutte le ipotesi menzionate risultassero, al contrario, oggetto della richiesta esaminate leggi di revisione costituzionale.

Si può parlare, dunque, anche con riferimento al caso che ha dato origine all'odierna pronuncia del T.A.R., di un'errata applicazione dell'art. 16 della l. n. 352. Né avrebbe pregio richiamare, in senso contrario, da un lato, la conforme prassi precedente e dall'altro la sostanziale ininfluenza della scelta per l'una o l'altra formula petitoria perché, sotto il primo profilo, non è difficile rilevare che il mancato rispetto di una prescrizione legislativa, anche se ripetuto nel tempo, non ne modifica il carattere di illegittimità; mentre sotto il secondo si deve osservare che la differenza tra le due formule in esame non è affatto priva di significato se è vero che solo nell'ipotesi di una legge di revisione costituzionale la modifica del diritto oggettivo si attua mediante un diretto intervento sui precetti contenuti nella Carta costituzionale. Ciò che, per l'appunto, la prima formula prevista dall'art. 16 l. cit. intende esplicitamente (e doverosamente) portare all'attenzione del votante.

Si osservi, d'altra parte, che l'errore commesso dall'Ufficio della Cassazione potrebbe sortire effetti negativi, in rapporto all'esigenza di pervenire ad una genuina espressione della volontà popolare, anche per altre ragioni (come rileva, condivisibilmente, Paolo Carnevale, da ultimo in *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre tra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2 del 2016, 58-59).

Il quesito redatto dall'Ufficio centrale, infatti, ha esclusivo riguardo al titolo della legge di revisione, il quale recita, com'è noto: «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». Ora, per un verso, non vi è chi non veda come un quesito così formulato non faccia minimamente riferimento ad alcune tematiche disciplinate dalla Carta costituzionale, e di non secondario rilievo, su cui la riforma, viceversa, incide (si pensi soltanto alle modifiche concernenti gli istituti di democrazia diretta, il Presidente della Repubblica o la Corte costituzionale); mentre per l'altro non va sottaciuto che, a fronte di un titolo della legge non "muto", come è quello che caratterizza, per l'appunto, l'attuale riforma, ben diverso è definire il *thema decidendum* della consultazione popolare con riferimento specifico alle parti della Costituzione sottoposte a modifica oppure esclusivamente al titolo della legge stessa. Laddove si parla, in effetti, non soltanto dell'oggetto della revisione (così come è avvenuto nel 2001 e nel 2006), ma anche del fine che la stessa si propone (*id est*: «il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni»), indubbiamente suscettibile di grande (ed acritico) consenso popolare (cfr. sul punto, tra gli altri, A. Pace, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2 del 2016, 11 ss.).

Se condivisibili, tuttavia, risultavano – per lo meno in parte *qua* – le ragioni prospettate, nel merito, dai promotori, altrettanto può dirsi, ritengo, per le argomentazioni sviluppate dal giudice amministrativo a sostegno della decisione di dichiarare inammissibile il ricorso in parola.

Premesso, infatti, che «in ragione della poliedricità delle funzioni e delle competenze» assegnate al Capo dello Stato «è [...] da escludere l'insindacabilità in termini assoluti degli atti e dei provvedimenti adottati da tale organo, essendo conseguentemente necessario procedere ad una valutazione – sempre e in ogni caso – della natura del potere in concreto esercitato», il T.A.R. rileva che col decreto impugnato il Presidente della Repubblica non ha fatto altro che recepire il contenuto di un'ordinanza adottata dall'Ufficio centrale limitandosi, pertanto, a conferire «veste formale» ad un quesito già redatto da tale organo. Ebbene, sia che si ritenga, con il giudice amministrativo, che le decisioni adottate, in materia, dai magistrati della Cassazione sono «riconducibili ... all'esplicazione di funzioni di garanzia e di controllo aventi carattere neutrale», sia che si ritenga, come appare preferibile a chi scrive (cfr., volendo, *ante litteram* rispetto all'analoga presa di posizione della Corte costituzionale, R. Pinardi, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, 2000, 36 ss. e spec. 48-50), che le funzioni esercitate dall'Ufficio centrale rivestono, anche nel caso di specie, natura giurisdizionale, rimane pur sempre vero – come correttamente rileva il T.A.R. del Lazio – che non si tratta di atti espressione di un potere amministrativo. Da cui la decisione di dichiarare inammissibile il ricorso esaminato per difetto assoluto di giurisdizione.

Insomma: un errore evidente nell'applicazione della l. n. 352 del 1970, potenzialmente in grado di incidere in maniera negativa su una corretta espressione della volontà popolare, non trova, nella fattispecie, il suo giudice. Aumentando il rammarico in chi da tempo sostiene l'opportunità (e la giuridica esperibilità) di un superamento della tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale con la quale la Consulta dichiara insindacabili i vizi cui mette capo un «cattivo uso» delle funzioni assegnate all'Ufficio centrale in sede di conflitto tra poteri (sul tema mi sia concesso rinviare a R. Pinardi, *Una «zona d'ombra» nel conflitto tra 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 2006*, Torino, 2007, 209 ss.).

Un'ultima annotazione, per dovere di completezza. Il T.A.R. accenna, in chiusura della sua motivazione in diritto, all'eventualità che le «ordinanze adottate in materia di referendum costituzionale» possano essere impugnate, davanti allo stesso Ufficio della

Cassazione, in sede di revocazione. Ora, è vero che l'esperibilità di siffatto rimedio è stata espressamente riconosciuta, in linea di principio, dall'Ufficio centrale, con l'ordinanza adottata l'11 novembre del 2008, come non manca di ricordare il giudice amministrativo. Lo è altrettanto, tuttavia, in primo luogo, che il ricorso alla revocazione deve ritenersi limitato, in casi del genere, alla sola ipotesi prevista dall'art. 395, n. 4 c.p.c. e relativa all'errore di fatto risultante dagli atti o documenti di causa (per le ragioni che ho cercato di argomentare in R. Pinardi, *L'ufficio centrale*, cit., 414 ss.); e in secondo luogo, che i magistrati della Cassazione hanno chiaramente precisato, nell'ordinanza poc'anzi richiamata, che il ricorso al rimedio in oggetto deve ritenersi precluso «in caso di esaurimento della fase procedimentale di pertinenza dell'Ufficio centrale e di passaggio alle fasi successive» – così come è avvenuto nell'ipotesi in esame – «per l'evidente ragione che una [...] eventuale caducazione delle ordinanze definitive emesse» da tale Ufficio «finirebbe necessariamente per riflettersi sulle attività costitutive delle fasi consecutive, provocando una inammissibile interferenza sulle decisioni riservate alle attribuzioni di organi costituzionali» (in termini Ufficio centrale, ord. dell'11 novembre del 2008, in <http://www.federalismi.it/document/23012009181626.pdf>, 7). Con la conseguenza, ritengo, che ben difficilmente un ricorso come quello adombrato dal T.A.R. del Lazio potrebbe sortire l'effetto di una correzione del quesito referendario (ed in effetti giunge ora notizia che l'Ufficio centrale per il *referendum* ha dichiarato inammissibile un ricorso per revocazione che mirava appunto alla modifica del quesito *de quo*, richiamandosi, tra l'altro, proprio ai passi dell'ordinanza del 2008 poco sopra riportati: cfr., al riguardo, quanto si legge in <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/10/24/referendum-la-cassazione-respinge-il-ricorso-del-codacons-sul-quesito/3118354/>).

* Università di Modena e Reggio Emilia.