

SULLA ILLEGITTIMA FORMULAZIONE DEL QUESITO REFERENDARIO DI APPROVAZIONE DELLA RIFORMA RENZI-BOSCHI

di GIUSEPPE D'ELIA

SOMMARIO: 1. Un diritto costituzionale privo di tutela giurisdizionale? - 2. La legge di revisione della Costituzione non è una qualunque altra legge costituzionale. - 3. Sulla competenza a formulare il quesito referendario. - 4. Sul “titolo” del disegno di legge costituzionale in pendenza della procedura referendaria.

1. Un diritto costituzionale privo di tutela giurisdizionale?

Con sentenza del 20.10.2016, n. 10445, il Tar del Lazio ha dichiarato inammissibile per «difetto assoluto di giurisdizione» un ricorso proposto per l'impugnazione del d.P.R. 27 settembre 2016 di convocazione dei comizi referendari per il prossimo 4 dicembre 2016, nella parte in cui formula in modo erroneo il quesito concernente l'approvazione della riforma Renzi-Boschi.

La decisione lascia perplessi per due ragioni: perché priva di tutela giurisdizionale il diritto di voto nelle procedure di revisione costituzionale; e perché, implicitamente, ammette che la procedura posta dagli organi coinvolti (Ufficio centrale per il referendum, Presidente della Repubblica e Governo) si sarebbe svolta in modo regolare, quindi trascurando l'evidente violazione degli artt. 3 e 16 della legge 25 maggio 1970, n. 352.

2. La legge di revisione della Costituzione non è una qualunque altra legge costituzionale.

I ricorrenti, cittadini elettori, lamentavano l'erronea formulazione del quesito, in violazione dall'art. 16 della legge n. 352 del

1970, e il conseguente effetto suggestivo per l'elettore: dunque, identificavano puntualmente il vizio di legge e l'interesse a ricorrere in quanto cittadini elettori convocati al comizio referendario.

Se, infatti, il quesito referendario è non solo erroneo, ma altresì suggestivo, con ciò è lesa direttamente l'art. 48, comma 2, Cost., a tenore letterale del quale «Il voto è personale ed eguale, libero e segreto». Laddove, tanto la libertà, intesa come consapevolezza del voto, quanto l'eguaglianza, intesa come pari partecipazione al voto, ne escono gravemente compromesse.

In effetti, la distinzione è posta dallo stesso art. 138 Cost., e, conseguentemente, dal cit. art. 16 della legge n. 352 del 1970, che prevedono due diverse formulazioni del quesito referendario, secondo che ad oggetto abbia una legge costituzionale ovvero una legge di revisione della Costituzione.

La differenza tra le due formule è letterale, e *in claris non fit interpretatio*: «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... ?”**» (cit. art. 16).

Mentre, il quesito emanato con il cit. d.P.R. 27 settembre 2016, benché abbia ad oggetto una legge di revisione della Costituzione, suona così: «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?».

E solo con inusuale imperizia può dubitarsi che quella oggetto del referendum del prossimo 4 dicembre sia una «legge di revisione della Costituzione». Basti, tra l'altro, osservarsi, in proposito, come essa abbia l'evidente struttura e i contenuti tipici di una legge di revisione della Costituzione: «Capo I: Modifiche al titolo I della parte II della Costituzione. Capo II: Modifiche al titolo II della parte II della Costituzione. Capo III: Modifiche al

titolo III della parte II della Costituzione. Capo IV: Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione. Capo V: Modifiche al titolo VI della parte II della Costituzione. Capo VI: Disposizioni finali.

Insomma, il quesito referendario, in violazione dell'art. 138 Cost. e dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, propone agli elettori un quesito costruito sul titolo della legge, dal tenore volutamente propagandistico, suggestivo e, nel merito, inveridico.

Non è questa, però, la sede per dimostrare l'inveridicità del titolo della legge; qui è sufficiente osservare come il quesito, emanato col d.P.R. 27 settembre 2016, violi l'art. 16 della legge n. 352 del 1970, e, in quanto suggestivo, altresì gli artt. 48 e 138 della Costituzione.

3. Sulla competenza a formulare il quesito referendario.

Il ragionamento seguito dal Tribunale per negare tutto ciò è piuttosto semplice:

(1) *«le richieste di consultazione referendaria sono state formulate dai relativi promotori»* in base all'art. 4 della legge n. 352 del 1970;

(2) *«richieste così formulate sono state vagliate dall'Ufficio Centrale per il Referendum»* presso la Corte di Cassazione, ai sensi dell'art. 12 della citata legge n. 352 del 1970, con le ordinanze del 6 maggio 2016 e dell'8 agosto 2016;

(3) il Consiglio dei ministri, con delibera del 26 settembre 2016, ha proposto la data di indizione del referendum;

(4) il Presidente della Repubblica, con l'impugnato decreto del 27 settembre 2016, ha indetto i comizi con *«il medesimo quesito contenuto nelle predette ordinanze»*, ai sensi ai sensi dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970;

(5) *«risulta, quindi, evidente (...) come il quesito contenuto nel gravato decreto presidenziale sia il medesimo di quello indicato nelle ordinanze adottate dall'Ufficio Centrale per il Referendum»*;

(6) le ordinanze dell'Ufficio Centrale per il Referendum sono *«non impugnabili con gli ordinari mezzi giurisdizionali»*;

(7) non può, pertanto, riconoscersi la possibilità di sottoporre a sindacato giurisdizionale il d.P.R. 27 settembre 2016 quanto alla formulazione del quesito, perché meramente recettivo delle ordinanze dell'Ufficio Centrale per il Referendum.

La ricostruzione cronologica dei fatti appare senz'altro veritiera, ma non altrettanto esatta è la sua qualificazione giuridica.

I promotori del referendum costituzionale, infatti, richiedono bensì la consultazione popolare ma non formulano il relativo "quesito".

È quanto emerge, ancora letteralmente, dall'art. 4 della legge n. 352 del 1970: *«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»*.

A sua volta, l'Ufficio Centrale per il Referendum, ai sensi dell'art. 12 della citata legge n. 352 del 1970, *«verifica che la richiesta di referendum sia conforme alle norme dell'art. 138 della Costituzione e della legge»*: ancora una volta, la richiesta e non il "quesito".

Nei citati artt. 4 e 12 non c'è una parola con riguardo al quesito referendario, né come onere di formulazione da parte dei richiedenti né come competenza dell'Ufficio Centrale per il Referendum.

Sembrerebbe, piuttosto, che il Tribunale abbia confuso il referendum costituzionale con quello abrogativo. Infatti, è solo per quest'ultimo che spetta ai promotori, secondo l'art. 27 della legge n. 352 del 1970, la formulazione del quesito: *«Al fine di raccogliere le firme dei 500.000 elettori necessari per il referendum previsto dall'articolo 75 della Costituzione, nei fogli vidimati dal funzionario, di cui all'articolo 7, si devono indicare i termini del quesito che si intende sottoporre alla votazione popolare, e la legge o l'atto avente forza di legge dei quali si propone l'abrogazione, completando la formula volete che sia abrogata ...»* con la data, il numero e il titolo della legge o dell'atto avente valore di legge sul quale il referendum sia richiesto»; indicazione ripetuta nel successivo art. 29 per la richiesta di referendum abrogativo proveniente dai cinque consigli regionali.

Ancora. L'art. 35 della legge n. 352 del 1970, nel prescrivere la scheda per il referendum abrogativo, al comma 2, afferma: «*Esse contengono il **quesito formulato nella richiesta di referendum**, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili*». Mentre, le schede per il referendum costituzionale sono disciplinate dall'art. 20, comma 2, della legge n. 352 del 1970, che non rinvia al «*quesito formulato nella richiesta di referendum*», ma prescrive che «*Esse contengono il **quesito formulato a termini dell'articolo 16**, letteralmente riprodotto a caratteri chiaramente leggibili*».

Nel referendum costituzionale, dunque, il “quesito” è formulato, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, con lo stesso decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi, adottato, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970.

Un atto, dunque, senz'altro soggetto alla giurisdizione (almeno) del giudice amministrativo, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V, ord. 19. aprile 2011, n. 1736, che cita una inedita sez. VI, ord. 19 maggio 2000, n. 2413), conforme ad un orientamento del giudice delle leggi, secondo cui: «*il sindacato giurisdizionale sugli atti immediatamente lesivi relativi al procedimento preparatorio alle elezioni rappresenta una garanzia fondamentale per tutti i cittadini. In un ordinamento democratico, infatti, la regola di diritto deve essere applicata anche a tali procedimenti e, a questo fine, è essenziale assicurare una tutela giurisdizionale piena e tempestiva, nel rispetto degli artt. 24 e 113 Cost.*» (Corte cost., sent. 7 luglio 2010, n. 236).

D'altro canto, anche con riguardo agli atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico (cfr. art. 7 c.p.a.), per i quali è storicamente avvertito un bisogno di insindacabilità, è altresì pacifico che «*ciò nondimeno, gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli*

costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate» (Corte cost., sent. 5 aprile 2012, n. 81).

4. Sul “titolo” del disegno di legge costituzionale in pendenza della procedura referendaria.

Inoltre, il Tribunale avrebbe potuto notare – benché, a quanto consta dalla lettura del provvedimento, non rilevato dai ricorrenti – come il Ministro della Giustizia, nel pubblicare (il testo del disegno del) la legge costituzionale nella Gazzetta Ufficiale, ai fini dell’apertura della procedura referendaria, abbia formulato il “titolo” in violazione dell’art. 3 della legge n. 352 del 1970.

Infatti, secondo il cit. art. 3, «... *il Ministro per la grazia e la giustizia deve provvedere alla immediata pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale con il titolo “Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera”, completato dalla data della sua approvazione finale da parte delle Camere ...*». Mentre, nella Gazzetta Ufficiale 15.4.2016, n. 88, la legge è stata pubblicata con il titolo «*Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: “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”*», aggiungendo, quindi, proprio quel periodo opinabile che fondatamente i ricorrenti contestano come idoneo, quando inserito nel quesito referendario, a suggestionare gli elettori.

Ed è questo il fatto generatore del vizio giunto fino ad intaccare la corretta formulazione del quesito referendario.

Il legislatore del 1970, con commendevole lungimiranza, aveva previsto che il titolo della legge costituzionale, in pendenza della procedura referendaria, avrebbe potuto essere strumentalizzato per somministrare agli elettori quesiti referendari suggestivi; e ha imposto, pertanto, un titolo “neutrale”; del resto,

non v'è alcuna ragione di arricchire di valutazioni personali il titolo (e, per suo tramite, il quesito) della legge costituzionale da sottoporre al giudizio degli elettori se non, appunto, per indirizzare il voto verso un determinato risultato, contravvenendo così, non solo alla legge, ma anche alla lealtà che le istituzioni democratiche devono ai cittadini elettori.

Circostanza, questa, del tutto ignorata dal Tar Lazio, il quale, invece, afferma che *«eventuali questioni di illegittimità costituzionale della legge n. 352 del 1970 – in ipotesi riconducibili alla predeterminazione del quesito in base alla auto-qualificazione della legge, in termini di revisione costituzionale o quale mera legge costituzionale indipendentemente dal contenuto effettivo e sostanziale della stessa (la cui scelta è rimessa alle determinazioni del proponente e della maggioranza parlamentare), e del titolo della stessa (...) – sono da ritenere rimesse al vaglio dell'Ufficio Centrale per il Referendum in sede di applicazione di tale normativa, essendo stata ammessa la sua legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità»*.

Invece, non v'è alcun vizio di illegittimità costituzionale della legge n. 352 del 1970, almeno per questi profili, ma ripetuti vizi di violazione della legge n. 352 del 1970 ad opera della presente procedura referendaria, che il Tar Lazio non ha voluto rilevare.