

**ECC.MO TRIBUNALE CIVILE DI MILANO**

**RICORSO EX ART. 700 C.P.C.**

della prof.ssa avv. Barbara Randazzo e del prof. Avv. Valerio Onida che stanno in giudizio personalmente ai sensi dell'art. 86 c.p.c.

*(omissis)*

contro

la **Presidenza della Repubblica**, in persona del Presidente della Repubblica in carica, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato;

e contro

la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Presidente del Consiglio in carica, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato;

e contro

il **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato;

e contro

il **Ministero della Giustizia**, in persona del Ministro *pro tempore*, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato.

per l'accertamento in via di urgenza del loro diritto a votare nel referendum costituzionale indetto con d.P.R. del 27.9.2016 su quesiti non eterogenei, a tutela della loro libertà di voto, previa rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 1, 48 e 138 della

Costituzione, dei pertinenti articoli della legge n. 352 del 1970.

\*\*\*

### **FATTO**

1. La legge costituzionale 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”, approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, veniva pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15.4.2016 (doc. 1).

2. Con le ordinanze del 6.5.2016 e del 4.8.2016 (dep. 8.8.2016) l’Ufficio centrale per il referendum, costituito presso la Corte di cassazione, dichiarava la legittimità delle richieste di referendum sul testo della citata legge di revisione costituzionale presentate ai sensi dell’art. 138, comma secondo, della Costituzione (docc. 2 e 3).

3. Con d.P.R. del 27.9.2016 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28.9.2016: doc. 4) il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri dell’Interno e della Giustizia, ha indetto referendum popolare (impropriamente qualificato come “confermativo”) sul quesito così formulato: «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 ha convocato i relativi comizi per il giorno di domenica 4 dicembre 2016.

## **DIRITTO**

### **I. Sulla legittimazione e l'interesse ad agire, e sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.**

L'azione che si propone in via di urgenza è diretta a ottenere l'accertamento del diritto degli elettori che qui agiscono di esercitare il proprio diritto di voto nel prossimo referendum in piena libertà, come richiesto dagli artt. 1 e 48 della Costituzione, e dunque pronunciandosi su uno o più quesiti referendari che abbiano i necessari caratteri di omogeneità, gli stessi richiesti secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale relativa al referendum abrogativo.

Si chiede dunque di accertare che il diritto degli elettori che agiscono risulta violato dalla formulazione del quesito sottoposto al voto ai sensi del decreto di indizione adottato il 27.9.2016.

La legittimazione dei ricorrenti e il loro interesse ad agire sono comprovati, senza possibilità di dubbio, dalla loro qualità di elettori nella circoscrizione in cui siede il Tribunale adito (cfr. docc. 5 e 6), e dal fatto che è stato indetto il referendum in cui il diritto di voto dovrà essere esercitato, ma con un quesito che non rispetta la libertà di voto degli elettori. È dunque essenziale che si faccia valere in sede giurisdizionale, con un'azione di accertamento, il diritto e la lesione cui esso è esposto in forza del

modo in cui il referendum è stato richiesto e convocato: lesione che si è prodotta con l'atto di indizione del referendum medesimo.

L'accertamento di tale diritto fondamentale, nella specie, passa attraverso la rimessione alla Corte costituzionale della questione incidentale di costituzionalità delle norme rilevanti della legge n. 352 sul referendum costituzionale, nella parte in cui, disciplinando la formulazione del quesito referendario, non tengono conto di detta esigenza di omogeneità.

L'ammissibilità di una siffatta questione è già stata affermata dalla Corte costituzionale nel caso analogo avente ad oggetto questioni di costituzionalità concernenti le leggi elettorali per l'elezione delle Camere parlamentari. Anche in quel caso, infatti, gli attori, nel giudizio *a quo*, avevano *“chiesto al giudice ordinario – in qualità di giudice dei diritti – di accertare la portata del proprio diritto di voto, resa incerta da una normativa elettorale in ipotesi incostituzionale, previa l'eventuale proposizione della relativa questione”*. La Corte ha chiarito che *“l'eventuale accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale non esaurirebbe la tutela richiesta nel giudizio principale, che si realizzerebbe solo a seguito ed in virtù della pronuncia con la quale il giudice ordinario accerta il contenuto del diritto dell'attore, all'esito della sentenza di questa Corte”* (sentenza n. 1 del 2014, n. 2 del *Considerato in diritto*).

Nel motivare la decisione di ammissibilità delle questioni, la Corte ne ha sottolineato sia il carattere incidentale sia la rilevanza nel giudizio principale, affermando: *“«la circostanza che la*

*dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (sentenza n. 4 del 2000; ma analoga affermazione era già contenuta nella sentenza n. 59 del 1957), anche allo scopo di scongiurare «la esclusione di ogni garanzia e di ogni controllo» su taluni atti legislativi” (sentenza n. 1 del 2014, eod. loc.). Nella specie, come nel caso allora esaminato dalla Corte costituzionale, “tale condizione è soddisfatta, perché il petitum oggetto del giudizio principale è costituito dalla pronuncia di accertamento del diritto azionato, in ipotesi condizionata dalla decisione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, non risultando l'accertamento richiesto al giudice comune totalmente assorbito dalla sentenza di questa Corte, in quanto residuerebbe la verifica delle altre condizioni cui la legge fa dipendere il riconoscimento del diritto di voto. Per di più, nella fattispecie qui in esame, la questione ha ad oggetto un diritto fondamentale tutelato dalla Costituzione, il diritto di voto, che ha come connotato essenziale il collegamento ad un interesse del corpo sociale nel suo insieme, ed è proposta allo scopo di porre fine ad una situazione di incertezza sulla effettiva portata del predetto diritto determinata proprio da «una (già avvenuta) modificazione della realtà giuridica», in ipotesi frutto delle norme*

*censurate” (ibidem).*

L’urgenza dell’accertamento giudiziale richiesto discende dalla avvenuta indizione del referendum, fissato per il prossimo 4 dicembre, il cui svolgimento comprometterebbe irrimediabilmente il diritto invocato, rendendo inutile una pronuncia dichiarativa successiva. La Corte costituzionale, a cui col presente atto si chiede che il Tribunale rimetta la questione di costituzionalità della legge ordinaria sul referendum, anche ai fini della sospensione degli atti del procedimento referendario, avvalendosi anche d’ufficio – occorrendo in via analogica – dei poteri di sospensione ad essa attribuiti dalla legge n. 87 del 1953 (artt. 35 e 40). Nella specie ricorre infatti quel “rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini” che l’art. 35, comma 1, di detta legge espressamente indica come presupposto della misura sospensiva.

## **II. Nel merito.**

1. La legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento e ora sottoposta a referendum ha oggetto e contenuti assai eterogenei, tra di loro non connessi o comunque collegati solo in via generica o indiretta, e che riflettono scelte altrettanto distinte, neppure tra loro sempre coerenti.

Ciò emerge già dal titolo della legge: *“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”*.

Da un punto di vista formale si può constatare che la legge apporta modifiche significative a ben cinque dei sei titoli che compongono la parte seconda della Costituzione: il I sul Parlamento (sezioni I e II), il II sul Presidente della Repubblica, il III sul Governo (sezione I), il V su Regioni, Province e Comuni, il VI sulle garanzie costituzionali (sezione I), e perfino ad un articolo (il 48, sull'esercizio del diritto di voto) della parte prima.

Dal punto di vista sostanziale sono implicati nella riforma proposta al voto almeno dieci diversi aspetti, tra loro autonomi, che possono indicativamente così distinguersi:

1. Modifica delle funzioni e della composizione ed elezione del Senato della Repubblica (cfr. artt. 1-5, 7-9, 17-20, 25-26 della legge);

2. Rapporti fra Governo, maggioranza parlamentare e opposizioni (art. 6 della legge);

3. Procedimento legislativo e decretazione d'urgenza (artt. 10-12, 14 e 16 della legge);

4. Iniziativa legislativa popolare, referendum abrogativo e altre forme di referendum e di consultazione (artt. 11, lettere *b* e *c*, e 15 della legge);

5. Elezione e funzioni del Presidente della Repubblica (artt. 21-24 della legge);

6. Principi sulla pubblica amministrazione (art. 27 della legge);

7. Soppressione del CNEL (art. 28 della legge);

8. Abolizione delle Province (art. 29 della legge);

9. Modifiche in tema di rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali (artt. 30-36);

10. Elezione dei giudici della Corte costituzionale e controllo di costituzionalità sulle leggi elettorali (artt. 13 e 37 della legge).

Seguono numerose disposizioni finali e transitorie (artt. 38-41 della legge), dal contenuto vario e non sempre pienamente intellegibile.

2. Ora, la sottoposizione al corpo elettorale dell'intero variegato complesso di modifiche mediante un unico quesito, oltre a non risultare rispondente, come si dirà, alla natura del procedimento di cui all'art. 138 della Costituzione, viola in modo grave ed evidente la libertà del voto del singolo garantita dagli articoli 1 e 48 della Costituzione, arrecando in tal guisa radicale pregiudizio allo stesso principio democratico, proprio in occasione dell'esercizio diretto della sovranità popolare al suo livello più alto: cioè nella ridefinizione delle regole del patto costituzionale. L'alternativa secca a cui il singolo è messo di fronte è prendere o lasciare l'intero pacchetto, senza possibilità di valutazione delle sue diverse componenti, sulla base dell'assunto che la valutazione della connessione tra i diversi contenuti sia prerogativa assoluta ed insindacabile del Parlamento.

3. L'esigenza che il voto popolare su testi di legge abbia luogo nel rispetto della libertà di voto dell'elettore, e che quindi l'oggetto del referendum debba necessariamente essere omogeneo, per non costringere l'elettore a dire un sì o un no complessivi ad un testo contenente diversi oggetti, e così ad approvare singole

proposte non condivise o a bocciare singole proposte condivise, è stata chiaramente affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 16 del 1978, che ha sancito l'esigenza insopprimibile della omogeneità per i quesiti di referendum abrogativo, come condizione per la ammissibilità del referendum.

La Corte infatti ha affermato che *“corrisponde alla naturale funzione dell'istituto l'esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati; e che, nel caso contrario, siano previste la scissione o anche l'integrale reiezione delle richieste non corrispondenti ad un tale modello”*. E ancora: *“Se è vero che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)”*. Né si può replicare che saranno gli elettori a esprimere in proposito il loro libero giudizio politico, poiché *“l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo (...): appare evidente come i risultati dell'esperimento referendario ne vengano falsati alla radice, per l'unico motivo che referendum diversi e per se stessi ammissibili – sono stati conglobati a forza*

*entro un solo contesto. (...) Uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato – insindacabilmente – in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie*” (sentenza n. 16 del 1978, cit., n. 5 del *Considerato in diritto*: enfasi aggiunte ).

4. Che il requisito dell’omogeneità si debba necessariamente – e *a fortiori* – ritenere applicabile al quesito referendario di cui all’art. 138 della Costituzione appare evidente se solo si ragiona sulla *ratio* della disciplina costituzionale. Meritano di essere ricordate in proposito le parole che l’onorevole Einaudi pronunciò nel dibattito in Assemblea Costituente sul procedimento di revisione costituzionale: “*Avrà fortuna solo nel caso che le Camere proponano una sola riforma alla volta e in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare.*” (cfr. Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, I Sezione, seduta del 15 gennaio 1947).

Ed infatti è lo stesso carattere fondamentale “oppositivo”, a tutela delle minoranze, del referendum previsto dall’articolo 138 ad imporre che l’eventuale dissenso riguardo alle deliberazioni parlamentari debba potersi esprimere con riguardo ai loro contenuti concreti, e non possa essere costretto ad una unica manifestazione di volontà riguardante l’insieme di essi, allorchè

l'elettore dissenta da alcuni di tali contenuti e consenta invece su altri.

Ancora: la finalità di garanzia per le minoranze del referendum trova piena conferma nella mancata previsione di un *quorum* di partecipazione per la validità dello stesso. Di conseguenza il referendum di cui all'articolo 138 della Costituzione non può in alcun modo concepirsi come se si trattasse di una sorta di "ratifica" popolare necessaria: che senso avrebbe consentire che tale ratifica avvenga con la partecipazione al voto solo di una minoranza di elettori?

Viceversa un referendum "oppositivo" a tutela delle minoranze dissenzienti non abbisogna di un *quorum* di validità, in quanto la mancata partecipazione al voto esprimerebbe adesione alla legge deliberata in Parlamento o quanto meno indifferenza rispetto al suo oggetto, consentendo dunque che solo la minoranza "attiva" che dissente impedisca l'entrata in vigore della legge.

È pertanto impropria e fuorviante la qualifica di referendum "confermativo" utilizzata nel testo del decreto di indizione (e non contenuta nelle ordinanze dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione).

5. La legge di revisione in questione, in realtà, non si propone affatto come una delle "leggi di revisione della Costituzione" di cui parla l'art. 138, ma come una proposta complessiva di riforma della parte seconda, sulla scia dei numerosi tentativi, finora falliti, di varare una "nuova" Costituzione (per la parte relativa all'ordinamento della Repubblica).

Non a caso, tuttavia, in occasioni precedenti il tentativo di riforma passava attraverso un procedimento speciale, in deroga all'art. 138 Cost., inteso a consentire una riconsiderazione complessiva, attraverso l'esame di apposite commissioni referenti o redigenti, dell'assetto organizzativo della Repubblica (cfr. legge cost. n. 1 del 1997, recante "Istituzione di una commissione parlamentare per le riforme costituzionali"). Solo in occasione della riforma del 2005 (respinta dal referendum, verosimilmente anche per questo suo aspetto "onnicomprensivo") si perseguì la strada del procedimento ex art. 138, suscitando peraltro vivaci critiche in dottrina (di cui dà ampio conto R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'articolo 138*, in *Scritti in onore di Giovanni Grottanelli De Santi*, anticipato online in *Rivista AIC*, 8 marzo 2007, si v. spec. par. 10).

Anche all'inizio della presente legislatura la prima proposta del Governo andò nella direzione di un procedimento speciale in cui un'apposita commissione, formata in proporzione ai voti e non ai seggi ottenuti dalle forze politiche, avrebbe dovuto elaborare la riforma: proposta poi abbandonata e sostituita da un progetto del Governo sottoposto al procedimento di cui all'art. 138, che (anziché articolare, come si sarebbe dovuto, in più progetti di legge costituzionale le diverse riforme prospettate) configurava la riforma – in termini complessivi – sfociata poi nella legge attualmente sottoposta al voto. Per di più la riforma è stata varata con la sola maggioranza assoluta (dopo la dissoluzione dell'ampia

maggioranza che inizialmente si era impegnata sulla riforma), da un Parlamento bensì formalmente legittimato a deliberare, ma eletto sulla base di una legge elettorale dichiarata illegittima proprio con riguardo all'assegnazione di premi di maggioranza senza soglia, che hanno illegittimamente alterato i criteri di formazione della maggioranza parlamentare che ha deliberato sulla legge di revisione.

È da sottolineare che le proposte precedenti fondate su uno speciale procedimento in deroga all'art. 138 prevedevano un'approvazione finale della legge mediante referendum necessario, indipendentemente dalla maggioranza con cui essa fosse approvata in Parlamento. In quel caso sì, dunque, il referendum ha chiaramente il significato di conferma o ratifica popolare della deliberazione parlamentare: mentre nel procedimento di cui all'art. 138 il referendum non è necessario (non può essere nemmeno chiesto se la legge è approvata a maggioranza di due terzi), ma è previsto solo come eventuale (nel caso di approvazione a maggioranza inferiore) come strumento "oppositivo" messo a disposizione delle minoranze. Nel primo caso il referendum confermativo ha ad oggetto un disegno complessivo (una "nuova Costituzione"); nel secondo caso il referendum oppositivo ha ad oggetto una singola "revisione" della Costituzione, sulla quale la minoranza chiede di verificare il consenso o meno del corpo elettorale. La circostanza che, in concreto, il referendum sia stato chiesto anche dalla maggioranza, non può avere l'effetto di trasformare la natura della

consultazione.

Di più: procedere come ha fatto il legislatore costituzionale della revisione in oggetto apre la strada al “mercanteggiamento” su singoli emendamenti alla Costituzione, nell’intento di far accettare contenuti che si presumono “sgraditi” agli elettori compensandoli con altri che si presumono “graditi”, così coartando la libertà dell’elettore e si finisce per trasformare il referendum in una sorta di “plebiscito” a favore o contro il “programma” politico complessivo della maggioranza che ha approvato la legge costituzionale, così distorcendo l’istituto di democrazia diretta, e riducendolo a strumento improprio di condizionamento della democrazia rappresentativa.

6. La legge n. 352 del 1970 sul referendum tace sull’ipotesi di un referendum costituzionale chiesto su una legge a contenuto eterogeneo. Essa si limita a prevedere che il quesito faccia riferimento all’articolo o agli articoli della Costituzione che si modificano. Sotto questo profilo si noti, tra l’altro che, nel caso di specie si è adottata, illegittimamente, la formulazione che la stessa legge riserva alle ipotesi delle “altre leggi costituzionali”, diverse cioè da quelle di revisione (da ciò un ulteriore motivo di illegittimità del quesito), indicando come oggetto del referendum le disposizioni della stessa legge di revisione, anziché gli articoli della Costituzione soggetti a modifica.

In ogni modo, considerata la natura del referendum costituzionale, non c’è da stupirsi che la legge ordinaria di attuazione non contempli l’ipotesi di un quesito eterogeneo (nel

presupposto del carattere “puntuale” delle revisioni di cui parla l’art. 138); e tuttavia, una volta che il Parlamento abbia deliberato, forzando le maglie del procedimento, tale lacuna non può legittimare la violazione del diritto fondamentale di ciascun elettore al rispetto della libertà di voto.

Si aggiunga che la stessa legge di revisione costituzionale, confezionata nel modo illustrato, e approvata in Parlamento con la sola maggioranza assoluta, resterebbe esposta a censure di illegittimità costituzionale per un vizio del procedimento che ridonda nella violazione di un principio supremo, qual è il principio democratico.

Né si potrebbe obiettare che resterebbe incerto a chi spetti procedere alla scomposizione del quesito eterogeneo. Infatti, ove a ciò non provvedano i soggetti che chiedono il referendum, proponendo quesiti parziali o per parti separate, con il controllo successivo dell’Ufficio centrale per il referendum, dovrebbe provvedervi quest’ultimo, in esecuzione della dichiarazione di illegittimità costituzionale richiesta, individuando le diverse parti della legge che, disciplinando oggetti eterogenei, devono essere oggetto di quesiti diversi rispetto ai quali ogni elettore sia messo in grado di rispondere liberamente in modo affermativo o negativo.

In conclusione: considerato che il quesito è stato accettato dall’Ufficio centrale e in quei termini è stato trasfuso nel decreto di indizione del referendum, al cittadino, in assenza di un ricorso diretto alla Corte costituzionale, non resta che far valere in

giudizio la violazione del proprio diritto fondamentale attraverso la prospettazione della illegittimità costituzionale della legge n. 352 del 1970 nella parte in cui non contempla l'obbligo di scissione in questione.

\* \* \*

Pertanto i ricorrenti

CHIEDONO

che l'ecc.mo Tribunale voglia:

accertare e dichiarare il loro diritto a partecipare alla consultazione referendaria nel rispetto della libertà di voto, violata dall'eterogeneità del quesito così come risultante dal decreto di indizione, previa rimessione alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e anche ai fini dell'esercizio dei poteri di sospensione ad essa spettanti, della questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 1, 48 e 138 della Costituzione, degli articoli 4, 12 e 16 della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevedono che, qualora la legge costituzionale sottoposta a referendum abbia contenuto plurimo ed eterogeneo, agli elettori debbano essere sottoposti tanti quesiti distinti – a cui l'elettore possa rispondere affermativamente o negativamente – quanti sono gli articoli o le parti della legge che abbiano oggetti omogenei.

Il presente ricorso è soggetto a contributo unificato pari a € 259,00 in quanto riferito a causa di valore indeterminato.

Si allegano i seguenti documenti:

1. Legge costituzionale 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*”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15.04.2016;

2. Ordinanza del 6.5.2016 dell’Ufficio centrale per il referendum;

3. Ordinanze del 4.8.2016 (dep. 8.8.2016) dell’Ufficio centrale per il referendum;

4. Decreto di indizione del referendum in data 27.9.2016 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 227 del 28.9.2016);

5. Copia tessera elettorale di Barbara Randazzo;

6. Copia tessera elettorale di Valerio Onida

Milano, 10 ottobre 2016

Avv. Prof. Barbara Randazzo

Avv. Prof. Valerio Onida