



**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**UFFICIO CENTRALE PER IL REFERENDUM**

L'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte suprema di cassazione, così composto:

**Presidente**

SIOTTO dott.ssa Maria Cristina

**Consiglieri**

NAPPI dott. Aniello

BERNABAI dott. Renato

GRILLO dott. Renato

DE BERARDINIS dott.ssa Silvana

AMORESANO dott. Silvio

BIELLI dott. Stefano (relatore)

D'ISA dott. Claudio

TARDIO dott.ssa Angela

BIANCHINI dott. Bruno

IZZO dott. Fausto

BRONZINI dott. Giuseppe

CIAMPI dott. Francesco

VIRGILIO dott. Biagio

GRECO dott. Antonio

MANNA dott. Felice

FRASCA dott. Raffaele

SESTINI dott. Danilo

ha pronunciato la seguente:

**ORDINANZA**

*Ritenuto*

**che** l'associazione **CODACONS** (Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori), in persona del legale rappresentante avvocato **Giuseppe Ursini**, nonché **quest'ultimo in proprio** (nella qualità di elettore avente a diritto ad esprimersi nel *referendum* costituzionale), con istanza depositata nella cancelleria della Corte di cassazione il 7 ottobre 2016, diretta a questo Ufficio centrale per il *referendum* (ed indirizzata anche alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Repubblica, alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica, alla Corte costituzionale, al Ministero della giustizia, al Ministero dell'interno, agli onorevoli deputati Roberto Occhiuto, Stefano Quaranta, Cristian Invernizzi, Rosati Lupi e Dellai, ai senatori Vito Claudio Crimi, Loredana De Petris, Gian Marco Centinaio, Luigi Enrico Zanda, Renato Schifani, Karl Zeller, oltre che al Pubblico ministero presso il Tribunale di Roma), chiedevano all'Ufficio centrale, per quanto qui interessa: a) in via principale, la revocazione – ai sensi degli artt. 391-*bis* e 395, primo comma, alinea e numeri 1 e 4, cod. proc. civ. – delle ordinanze in data 6 maggio 2016 ed in data 8 agosto 2016 con le quali il medesimo Ufficio aveva, da un lato, dichiarato conformi alle norme dell'art. 138 Cost. e della legge n. 352 del 1970 alcune richieste referendarie concernenti il testo della legge costituzionale approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 88 del 15 aprile 2016 e, dall'altro, aveva indicato il quesito da sottoporre a *referendum*, identificandone l'oggetto attraverso il richiamo del solo titolo della legge; b) in via subordinata, la revoca delle predette ordinanze; c) in entrambi i casi (e «fermo il diritto del PM di agire ex art. 397 cpc sec.co.») la rimessione degli atti ai richiedenti il *referendum*, ai fini della riformulazione del quesito;

**che** gli istanti – dopo aver affermato la legittimazione e l'interesse ad agire tanto del CODACONS («quale portatore dell'interesse degli elettori a veder tutelato il diritto ad una consultazione elettorale libera ed imparziale e volta a consentire la più ampia partecipazione»), come sarebbe evidenziato sia dallo statuto dell'associazione, sia dalla *ratio* dell'art. 139 del codice del consumo) quanto dell'URSINI in proprio (quale «cittadino elettore») e dopo aver richiamato l'ordinanza di questo Ufficio centrale dell'11 novembre 2008 sulla proponibilità della revocazione – fondavano le proprie richieste su tre deduzioni: a) in primo luogo, sull'errore di fatto (art. 395, primo comma, alinea e numero 4, cod. proc. civ.) in cui sarebbe incorso l'Ufficio centrale, il quale non si sarebbe avveduto che il quesito referendario previsto dall'art. 16 della legge n. 352 del 1970 per il caso di una legge di revisione costituzionale (quale quella in esame) esige l'indicazione del contenuto dei singoli articoli sottoposti a revisione, non essendo sufficiente il mero richiamo del titolo della legge (consentito solo per le leggi costituzionali non di revisione), tanto da rendere incompleta, nella formulazione scelta dall'Ufficio centrale, la precisazione dell'oggetto del *referendum*; b) in secondo luogo, sul dolo «politico-istituzionale» della parte proponente la legge

(art. 395, primo comma, alinea e numero 1, cod. proc. civ.), cioè del Governo, il quale, «in quanto autore dell'atto», avrebbe inserito un titolo di legge che evidenzia solo elementi positivi dell'atto, al fine di indurre in errore gli elettori, con ciò violando anche il Codice di buona condotta sui *referendum* adottato per le elezioni democratiche nel 2006 dalla Commissione di Venezia (Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto) nel 2007, fatto proprio dal Consiglio d'Europa e oggetto di raccomandazione per la sua applicazione dalla dichiarazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa (riunione 1042-*bis* del 27 novembre 2008); c) in terzo luogo, in via subordinata, la revocabilità dei provvedimenti di volontaria giurisdizione, ai quali sarebbe assimilabile il procedimento referendario davanti all'Ufficio centrale;

**che** gli autori dell'istanza, con separato atto depositato lo stesso 7 ottobre 2016, chiedevano fissarsi udienza per l'audizione delle parti;

**che** il solo CODACONS presentava nella predetta Cancelleria, in data 12 ottobre 2016, «Brevi note» con le quali – dopo aver dichiarato che l'istanza di revocazione era stata «ritualmente notificata alle parti in data 6 ottobre» – ribadiva le precedenti richieste, osservando però che l'art. 4 della legge n. 352 del 1970 non prevede che i proponenti del *referendum* costituzionale formulino un quesito, di spettanza del Consiglio dei ministri, con conseguente eccesso di potere giurisdizionale (rilevante ai sensi degli artt. 360, primo comma, alinea e numero 1 e 362, secondo comma, cod. proc. civ.) dell'Ufficio centrale, il quale non doveva formulare il quesito referendario, ma doveva limitarsi a pronunciare sulla conformità a legge della richiesta di *referendum* (della quale non fa parte il quesito).

#### *Considerato*

**che** gli istanti CODACONS ed Ursini, non sono legittimati alla richiesta di revocazione o di revoca delle sopra menzionate ordinanze perché, non avendo a suo tempo presentato richiesta di *referendum* costituzionale, non hanno assunto la qualità di parti nel relativo peculiare procedimento per il *referendum*, svoltosi davanti a questo Ufficio ai sensi della legge n. 352 del 1970 e conclusosi con le indicate ordinanze (va ricordato, infatti, che la revocazione di cui agli artt. 391-*bis* e 391-*ter* cod. proc. civ., evocati dagli istanti, può essere chiesta solo dalle parti del giudizio di cassazione);

**che**, quand'anche (in ipotesi) si potesse prescindere dal pur decisivo rilievo che precede, la richiesta di revocazione ai sensi dell'art. 391-*bis* cod. proc. civ. non sarebbe comunque ammissibile, perché – come nella stessa istanza viene ricordato – l'ordinanza di questo Ufficio centrale dell'11 novembre 2008 ha ammesso l'applicabilità (in base ad una interpretazione costituzionalmente orientata) di detto articolo alle ordinanze dell'Ufficio solo nell'ipotesi in cui queste abbiano costituito l'atto conclusivo del procedimento e la rimozione o la modificazione di esse non espliciti

alcuna incidenza sulle attività delle fasi successive, poste in essere da organi differenti, di rango costituzionale;

**che**, nella specie (contrariamente al caso esaminato nella predetta ordinanza dell'11 novembre 2008), non solo è prevista, ma vi è stata in concreto l'attivazione di fasi successive (deliberazione del Consiglio dei ministri e decreto del Presidente della Repubblica di indizione del *referendum*; fissazione della data del *referendum*), così da precludere sia l'esercizio dell'impugnazione per revocazione delle suddette ordinanze ammissive, sia la loro revoca, ostandovi il divieto di invasione delle sfere di attribuzione degli altri organi;

**che**, fermi i precedenti rilievi, va soggiunto: a) in generale, che la disciplina concernente la revocazione delle pronunce della Corte di cassazione contenuta nel codice di procedura civile (in specie, negli artt. 391-*bis* e 391-*ter* cod. proc. civ.) può applicarsi alle ordinanze definitive dell'Ufficio centrale per il *referendum* solo nei limiti della compatibilità con le peculiari caratteristiche e funzioni di questo organo giurisdizionale (specificamente regolato dalla legge n. 352 del 1970, tra l'altro, in ordine alla composizione del collegio, alle modalità e presupposti del contraddittorio, alla formazione delle decisioni, ai rapporti con gli altri organi coinvolti nel procedimento referendario), con la conseguente non estensibilità all'ipotesi in esame della procedura di cui all'art. 380-*bis* cod. proc. civ.; b) in particolare, quanto alla revocazione per errore di fatto, che la dedotta erroneità della qualificazione data dall'Ufficio centrale alla legge costituzionale come legge non di revisione, integrerebbe, se mai, una ipotesi di violazione di legge e non un errore revocatorio (nella stessa istanza si riconosce, alla pag. 10, sia pure ad altri fini, che l'Ufficio centrale, con la censurata indicazione del quesito sarebbe incorso, nella specie, nella violazione dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970); c) sempre in particolare, quanto alla revocazione per dolo, che l'istanza muove da assunti palesemente erronei, che ne determinano l'inammissibilità, perché (contrariamente a quanto in essa affermato): il Governo non è (e non è stato in concreto) parte del procedimento referendario davanti all'Ufficio centrale e, pertanto, non ha influito nella forma e nel contenuto delle ordinanze in discorso; lo stesso Governo non è «autore dell'atto» oggetto del *referendum*, trattandosi di legge costituzionale approvata dal Parlamento, ancorché su disegno di legge governativo, il cui titolo ha avuto un passaggio (lievemente) modificativo al Senato, anche se disposto senza votazione e tenuto conto che comunque, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del d.P.R. n. 217 del 1986, il titolo delle leggi è di derivazione parlamentare, dovendo risultare «dall'attestazione del Parlamento» (con conseguente irrilevanza – ai fini dell'art. 395, primo comma, alinea e numero 4, cod. proc. civ. – dell'asserito dolo «politico-istituzionale» governativo); c) quanto alla richiesta di revoca, che i provvedimenti decisori dell'Ufficio centrale non sono assimilabili a provvedimenti di volontaria giurisdizione sotto il profilo della loro

revocabilità anche d'ufficio, quantomeno perché sono caratterizzati dalla definitività e (appunto) decisorietà, non sono soggetti alla clausola implicita del *rebus sic stantibus* e, pertanto, non hanno, per struttura e funzione il carattere della modificabilità, ostacolata anche dal loro inserimento, di regola, in un più ampio procedimento coinvolgente l'attribuzione di diversi organi costituzionali (come già rilevato *supra*);

**che** quanto sopra osservato assorbe il rilievo che né il **CODACONS** né l'**Ursini** hanno documentato l'asserita avvenuta notificazione dell'istanza a quelle che definiscono «parti» del procedimento;

**che** è infine opportuno (data l'importanza della questione) osservare che le ordinanze impugnate non sono incorse negli ipotizzati vizi di indicazione del quesito, per le seguenti considerazioni: a) la formula del quesito referendario costituzionale è fissata (a differenza del quesito referendario per l'abrogazione di disposizioni di legge) direttamente dall'art. 16 della legge n. 352 del 1970 e, pertanto, non è sottoposta ad alcun giudizio di ammissibilità; b) detto art. 16, prevede due quesiti, a seconda che l'oggetto referendario sia costituito da una legge costituzionale di revisione (da intendersi, sotto tale limitato aspetto, come legge che modifica il testo di «articoli» della Costituzione) oppure da «altra» legge costituzionale (intesa come legge che non modifica il testo di «articoli» della Costituzione): nel primo caso, il quesito prevede l'indicazione dell'«articolo» da modificare ed una sintesi del suo contenuto (non di quello previsto dalla nuova legge costituzionale) [«Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...)»]; nel secondo caso, il quesito prevede l'indicazione della data dell'approvazione finale, dei dati della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, nonché dell'oggetto della legge [«Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ...»]; c) in tale ultima ipotesi di «altra legge costituzionale» (cioè non di revisione, nel limitato e formale senso sopra visto) appare sufficiente – al fine di identificare sommariamente, ai sensi dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, l'oggetto della legge sottoposta a *referendum* – riportarne il titolo (*rectius*: l'«argomento», secondo la terminologia impiegata dagli artt. 22 del d.P.R. n. 1092 del 1985 e 5 del relativo regolamento di esecuzione, d.P.R. n. 217 del 1986), in quanto questo (sia esso sostenuto da un voto espresso o da una mera prassi costituzionale) è di derivazione parlamentare ed ha appunto la funzione di informare sinteticamente sull'oggetto del provvedimento legislativo, d) il menzionato art. 16 non contempla, però, l'ipotesi in cui la legge costituzionale oggetto di *referendum* abbia natura “mista”, cioè in parte di «revisione» ed in parte di «altra» legge; e) in questa evenienza, non potendo scindersi un *referendum* unitario (riguardante una medesima legge costituzionale) e non potendo perciò essere proposti all'elettore due distinti quesiti (che sarebbero, tra l'altro, di natura necessariamente difforme dal paradigma di cui all'art. 16

legislativa, il quale riferisce il «concernente» della legge costituzionale non di revisione – cioè della legge «altra» – all'intera legge, non ai singoli suoi articoli), appare preferibile adottare l'unico quesito compatibile per entrambe le parti della nuova legge costituzionale, cioè quello recante la formula «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ...»; f) nella specie, il testo della legge costituzionale di cui all'approvazione finale in data 12 aprile 2016, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 88 del 15 aprile 2016, nonostante si autoqualifichi (nel titolo) «legge di revisione», contiene non solo la modifica testuale di articoli della Costituzione (50 articoli), ma anche la modifica di una disposizione della Costituzione che non si risolve in un «articolo» (il comma 8 dell'art. 38 della legge oggetto di *referendum* prevede la sostituzione della sola rubrica del Titolo V della Parte II della Costituzione), la modificazione testuale di alcuni articoli di tre diverse leggi costituzionali (modifica prevista dai commi 14, 15 e 16 dell'art. 38 della legge oggetto di *referendum*), nonché l'introduzione di alcune norme che non costituiscono modifica testuale di articoli della Costituzione o di leggi costituzionali (artt. 39, 40 e 41 della legge oggetto di *referendum*), con la conseguente necessità di adottare il quesito previsto dall'art. 16 per il *referendum* riguardante la legge non comportante una revisione testuale di articoli della Costituzione); g) inoltre, la richiesta referendaria deve essere apprezzata in relazione non solo al contenuto letterale della «domanda» o «richiesta» (art. 4 e 5 della legge n. 352 del 1970), ma anche alle conseguenze che la legge immediatamente connette a quella domanda, come il «quesito» (art. 16), in modo da identificare nel suo complesso e precisare la «richiesta di *referendum* costituzionale» sulla cui legittimità l'Ufficio centrale deve “decidere” (art. 19), “ammettendo” o no (art. 19 citato) la richiesta stessa; h) la «decisione» dell'Ufficio centrale, poiché riguarda la complessiva «legittimità» della richiesta, deve perciò, da un lato, esaminare il tenore letterale della «domanda di *referendum*» posta dai presentatori, dall'altro, individuare il «quesito» che la legge riconnette a quella domanda, valutando la natura effettiva della legge oggetto di *referendum* (se legge di revisione o no), al di là delle eventuali autoqualificazioni legislative e, quindi, risolvere il problema del quesito da utilizzare per le leggi costituzionali “miste” (nel senso sopra visto); i) la legge n. 352 del 1970 non devolve né ai promotori, né al Consiglio dei ministri, né al Presidente della Repubblica il compito di individuare e completare il quesito referendario nell'ambito di quelli prefigurati dalla legge (inserendo, cioè, a seconda dei casi, l'indicazione di ciascun articolo della legge oggetto della richiesta referendaria o precisando «l'argomento» della legge costituzionale); compito che – alla stregua anche della giurisprudenza di questo Ufficio – deve ritenersi demandato, invece, all'Ufficio centrale del *referendum*, nella sua qualità di giudice della legittimità della complessiva richiesta referendaria, coerentemente con l'intento del legislatore di sottrarre la disponibilità del quesito e, quindi, la configurazione finale della richiesta a soggetti od organi che,

per il loro ruolo, ritiene non imparziali (come i presentatori della domanda di *referendum* od il Consiglio dei ministri) o non aventi una potestà autonoma di impulso (Presidente della Repubblica);

**che** i rilievi che precedono – evidenziando la manifesta inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza dell'istanza – impediscono, altresì, di accogliere la richiesta di audizione del CODACONS, dell'URSINI e delle altre «parti» da essi indicate.

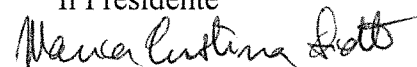
**P.Q.M.**

**Dichiara inammissibili**, per difetto di legittimazione attiva, l'istanza di cui in premessa e le richieste ad essa accessorie;

**dispone** che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata agli istanti CODACONS ed Ursini.

Roma, 20 ottobre 2016

Il Presidente



**Depositato in Segreteria**  
oggi **21 OTT. 2016**



Il Direttore Amministrativo  
**dott.ssa Paola MELONI**