

Osservatorio sulle fonti

IL REFERENDUM COSTITUZIONALE E IL SUO QUESITO. PROSEGUENDO UN DIALOGO CON PAOLO CARNEVALE

di *Giovanni Piccirilli**

SOMMARIO: 1. L'occasione per un confronto: il recente contributo di Paolo Carnevale sulla formulazione del quesito dell'ormai prossimo referendum costituzionale. - 2. La questione definitoria. - 3. (Testo di) "legge di revisione costituzionale" o "legge costituzionale"? - 4. I contenuti ulteriori di questa legge costituzionale, diversi dalla revisione di disposizioni del testo della Costituzione. - 4.1. Le tre leggi costituzionali modificate in via "conseguenziale e di coordinamento". - 4.2. Le disposizioni autonome ulteriori. - 5. Il titolo, magari "tendenzioso", ma comunque voluto (o almeno non "ripudiato") dal Parlamento. - 5.1. Da dove viene il titolo delle leggi. - 5.2. I tratti distintivi del titolo della legge (di revisione) costituzionale. - 5.3. Il titolo di questa "legge costituzionale" e il suo necessario rispetto nel referendum *ex art.* 138 Cost. - 6. L'ipotesi alternativa di formulazione del quesito e i conseguenti paradossi che rafforzano la necessità di escluderla.

The essay advocates in favour of qualifying the nature of the pending constitutional amendment to the Italian Constitution as a (text for a) "constitutional law" instead of a "constitutional revision law" on the basis of the rules concerning the formulation of the question to appear on the ballot for the constitutional referendum. With the occasion of replying to a previous essay by Paolo Carnevale, who proposed the opposite interpretation, the essay recalls the way of approving titles of ordinary and constitutional law and their role in unambiguously identifying the act.

* Ricercatore di Diritto costituzionale nella LUISS "Guido Carli" di Roma.

Osservatorio sulle fonti

1. L'occasione per un confronto: il recente contributo di Paolo Carnevale sulla formulazione del quesito dell'ormai prossimo referendum costituzionale

In recente contributo apparso su *Costituzionalismo.it* Paolo Carnevale¹ ha avuto la cortesia di riprendere alcune considerazioni, relative alla qualificazione del testo approvato dal Parlamento in seconda deliberazione lo scorso 12 aprile 2016, che avevo svolto incidentalmente in un breve scritto vertente su un suo aspetto specifico². Approfittando della circostanza di intervenire a pochi giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del testo deliberato dal Parlamento³, avevo colto l'occasione di segnalare – seppure nello spazio di una nota a piè di pagina solo tangenzialmente aderente all'oggetto del contributo in cui si inseriva – una questione definitoria che ritenevo potesse rivestire un qualche interesse più generale. In particolare, avevo suggerito la qualificazione del testo approvato come relativo a una “legge costituzionale” e non a una “legge di revisione costituzionale”, nella particolare prospettiva derivante dalle norme che presidiano la formulazione del quesito sulla base del quale si svolgerà il referendum costituzionale.

Lo spunto offerto dalla (gratitissima) attenzione riservata al mio lavoro dal prof. Carnevale e dalle argomentazioni presenti nel suo contributo (benché, nel merito, volte a confutare la tesi che accennavo) costituisce per me una preziosa occasione per esplicitare meglio e in maniera più compiuta la mia posizione sul tema, e magari porre rimedio alla semplificazione e all'eccesso di sintesi che nella sede precedente erano risultati necessari.

Inoltre, nel frattempo è intervenuta la decisione dell'Ufficio centrale per il referendum⁴, che ha dichiarato legittima la richiesta di referendum presentata dalle minoranze parlamentari, per altro confermando l'opzione definitoria in favore di “legge costituzionale” che si era anticipata. Questo ulteriore elemento consente ora di intervenire su una vicenda ormai chiusa, e dunque affrontabile con relativo distacco, ma non per questo priva di interesse nella prospettiva della consultazione referendaria.

2. La questione definitoria

Il punto di disaccordo con il prof. Carnevale consiste appunto nella riconduzione del testo approvato dal Parlamento lo scorso 12 aprile, a una delle due categorie – menzionate sia dall'art. 138, primo comma, Cost., sia nella l. 352 del 1970 – di “legge di revisione costituzionale” o di (altra) “legge costituzionale”. La particolare prospettiva nella quale si colloca tale questione definitoria è quella offerta dalle norme che regolano la formulazione del quesito referendario, posto che il testo di cui si discute è stato appro-

¹ 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, p. 99 s., spec. p. 104 ss.

² G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali “a Camere separate” nella legge costituzionale approvata il 12 aprile 2016*, in *Federalismi.it*, 8/2016 (20 aprile 2016), nota 1.

³ Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 88 del 15 aprile 2016, p. 1.

⁴ Il testo dell'ordinanza del 6 maggio 2016 è disponibile all'indirizzo www.cortedicassazione.it/cas-sazione-resources/resources/cms/documents/Ordinanza_6_5_2016_art138Cost.pdf.

Osservatorio sulle fonti

vato in seconda deliberazione con una maggioranza compresa tra quella assoluta e quella dei due terzi dei componenti e che dunque è stato possibile richiedere il referendum di cui all'art. 138, secondo comma, Cost.

Provando a schematizzare, la questione è riassumibile nei termini che seguono:

i) l'art. 16 della legge n. 352 del 1970 prevede due diverse ipotesi di formulazione del quesito da inserire sulla scheda del referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., a seconda che esso riguardi una "legge di revisione costituzionale" o una (altra) "legge costituzionale";

ii) tale differenza si sostanzia nel riportare all'interno del quesito (e dunque nell'elemento sulla base del quale viene espressa la volontà del singolo votante), nel primo caso, la lista degli articoli della Costituzione oggetto di revisione e, nel secondo caso, il titolo del testo della legge costituzionale approvato dal Parlamento⁵;

iii) su questo punto lo stesso prof. Carnevale, nel contributo citato (p. 100), riconosce una differente valenza nell'uso dell'aggettivo "concernente" all'interno delle due ipotesi di formulazione del quesito: mentre per le "leggi costituzionali" esso rimanda appunto al titolo recato dal testo approvato, nel caso delle "leggi di revisione costituzionale" esso richiede una sommaria descrizione dell'ambito di disciplina degli articoli oggetto di modifica;

iv) venendo al caso di specie, è incontestabile che il contenuto (massimamente) *prevalente* del testo deliberato dal Parlamento sia costituito da una revisione mediante novellazione di articoli del testo della Costituzione;

v) del pari, è ugualmente incontestabile che nello stesso testo vi siano contenuti ulteriori, non esclusivamente riconducibili alla novellazione di disposizioni della Costituzione, bensì alla modifica di tre diverse leggi costituzionali, nonché a disposizioni transitorie e finali, parte delle quali non immediatamente riconducibili (ancorché, ovviamente, in qualche modo connesse) a oggetti disciplinati nel testo costituzionale.

Sulla base di queste comuni premesse di diritto e di una valutazione sostanzialmente condivisa degli elementi di fatto, divergono invece le conclusioni circa la qualificazione del testo approvato dal Parlamento.

Il prof. Carnevale opta per un giudizio di prevalenza, ritenendo che l'assoluto "protagonismo" delle disposizioni di revisione debba fare premio su quelle ulteriori (per altro ritenute "marginali"⁶, nonché direttamente conseguenti a novelle degli articoli oggetto di revisione), e dunque condurre alla qualificazione dell'atto come (testo di⁷) "legge di revisione costituzionale". Dunque, attesa in considerazione dell'avvenuta richiesta di

⁵ Art. 16, l. 352/1970: "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... ?».

⁶ P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale...*, p. 104.

⁷ ... e non "progetto di", non solo alla luce della dizione utilizzata nella l. 352/1970, ma anche sulla scorta delle condivisibili argomentazioni di G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, p. 115 ss.

Osservatorio sulle fonti

referendum costituzionale e della dichiarazione di legittimità di quest'ultima, segnala come sarebbe stato più corretto utilizzare la prima delle due formulazioni del quesito indicate nell'art. 16 della l. 352/1970, riportando l'elenco delle disposizioni costituzionali oggetto di revisione, unitamente a una breve descrizione dei loro contenuti ("gli articoli... concernenti...").

A mio modesto avviso, invece, resta da preferire la diversa qualificazione di (testo di) "legge costituzionale"⁸, in quanto la natura "mista" dell'atto approvato (ossia il fatto che esso rechi sia disposizione di formale revisione della Costituzione, sia autonome disposizioni ulteriori) conduce a utilizzare il titolo dell'atto approvato dal Parlamento (a sua volta derivante dall'originario disegno di legge di iniziativa governativa, presentato nell'aprile 2014⁹) in quanto unico elemento unificante e, al tempo stesso, riconducibile all'atto nella sua interezza. Al contrario, una formulazione del quesito referendario costituita dall'elencazione degli articoli oggetto di novella sarebbe risultata necessariamente parziale (in quanto omissiva di tali parti ulteriori dell'atto approvato dal Parlamento), e quindi distorsiva dell'informazione fornita all'elettore, a meno di non accedere a interpretazioni "correttive" della normativa in vigore, che tuttavia rischiano di inserire elementi più o meno arbitrari e dunque tali da risultare ancor meno rispettosi del ruolo del referendum costituzionale nel procedimento di revisione prefigurato dall'art. 138 Cost.

Conviene tuttavia approfondire alcuni profili, al fine di esplicitare meglio le ragioni della posizione che qui si intende assumere. In particolare, sembra utile chiarire alcuni elementi specifici quali:

- 1) il significato delle due categorie di "leggi costituzionali" e "leggi di revisione costituzionale", almeno ai sensi dell'art. 16 della l. 352/1970;
- 2) i contenuti ulteriori rispetto a quelli di formale revisione costituzionale presenti nel testo approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016;
- 3) la valenza (e l'origine) del titolo dell'atto in esame, alla luce anche del valore specificamente attribuito al titolo dallo stesso art. 16 della l. 352/1970.

Alla luce di questi elementi si procederà, infine, a evidenziare qualche paradosso nel quale l'opzione opposta rischierebbe di cadere, avvalorando ulteriormente – almeno, così pare – l'opzione qui suggerita.

3. (Testo di) "legge di revisione costituzionale" o "legge costituzionale"?

Anzitutto, va preliminarmente chiarito che l'opzione definitiva qui preferita – favo-

⁸ Pur senza entrare nella disputa definitiva, utilizza la stessa locuzione di "Testo della legge costituzionale...", alla luce della formulazione utilizzata in sede di pubblicazione in GU, anche G. RIVISECCHI, *I senatori di nomina presidenziale nella legge costituzionale approvata dal Parlamento*, in *Federalismi.it*, 10/2016, v. spec. alla nota 1.

⁹ "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".

Osservatorio sulle fonti

revole alla denominazione di (testo di¹⁰) “legge costituzionale” – non vuole certo affermare, negando l’evidenza, che il testo in parola non proceda a interventi di revisione costituzionale, né tantomeno negare che questi rappresentino la sua parte massimamente prevalente. Diversamente, almeno ai fini dell’interpretazione della l. 352/1970 (e, in specie, del suo art. 16 relativo alla formulazione del quesito referendario), si ritiene che le due categorie di “leggi costituzionali” e “leggi di revisione costituzionale” debbano essere intese in un rapporto di genere/specie, e non di reciproca distinzione a seconda dei rispettivi contenuti e/o della finalità.

Sul tema la dottrina è alquanto divisa e entrambe le posizioni sono sostenute da autorevoli studiosi.

Nel senso dell’alterità della categoria delle “altre” leggi costituzionali rispetto alle leggi di revisione è d’obbligo richiamare l’originaria posizione di Esposito, tesa a restringere la capacità delle “leggi costituzionali” nel derogare o, al limite, condurre a rotture costituzionali, senza tuttavia avere la possibilità di procedere a revisioni formali del testo¹¹. In continuità con la posizione di Esposito si pone anche la lettura di Modugno, che sottolinea la distinzione tra la *ratio* propria della “revisione” costituzionale e le forme dell’abrogazione implicita insite in una “legge costituzionale” che, come tale, non potrebbe procedere alla formale novellazione del testo. Secondo questa visione, le (altre) “leggi costituzionali” corrisponderebbero a due sottotipi di atti: *i*) quelli previsti da quei rinvii a (o, forse, da quelle riserve di) fonte costituzionale presenti in diverse disposizioni della Costituzione, quali gli artt. 71, 116, 117 (originario), 132, 133 e 137, nonché, ora, 48, terzo comma¹², 81 e 96 Cost.¹³; *ii*) quelli che, approvati secondo il procedimento di cui all’art. 138 Cost., intervenissero a innovare il “livello costituzionale delle fonti”, pur senza modificare formalmente il testo costituzionale, ma innalzando al rango costituzionale la regolazione di determinati oggetti. Il tratto caratteristico del primo sottotipo di atti menzionati rispetto alle leggi di revisione costituzionale consisterebbe nella

¹⁰ La precisazione per cui trattasi di “testo di legge costituzionale”, contenuta all’art. 3 della l. 352/1970, è doverosa al fine di distinguere il contenuto della pubblicazione e la finalità notiziale della stessa (che, nel caso di approvazione a maggioranza assoluta, ha l’obiettivo specifico di dare avvio al periodo in cui è possibile presentare la richiesta di referendum costituzionale) da quanto viene invece riportato nelle fonti di cognizione a perfezionamento dell’*iter* di formazione dell’atto, ad esempio, in caso di approvazione in seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi, o anche in conseguenza dello spirare infruttuoso del termine di tre mesi per la richiesta referendaria, o infine dell’esito positivo del referendum costituzionale.

¹¹ C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano, 1963, p. 189 ss., ora in C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente: Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Giuffrè, Milano, 1992, p. 355 ss., spec. p. 363 ss.

¹² L’art. 48, comma terzo, Cost. invero rinvia a una “norma” costituzionale per l’attribuzione del numero di seggi alla circoscrizione estero per l’elezione delle Camere. Sul punto, E. GROSSO, *Legge cost. n. 1 del 2000*, in A. PIZZORUSSO (diretto da), *Commentario della costituzione, Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005)*, Bologna, 2006, p. 215.

¹³ F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Milano, 2006, p. 5184 ss., nonché ID., *Le fonti del diritto*, in *Lineamenti di diritto pubblico*, a cura dello stesso A., Torino, 2008, p. 105 s., spec. p. 110 ss.

Osservatorio sulle fonti

attuazione-integrazione del disposto costituzionale, senza tuttavia poter procedere a interventi in violazione dello stesso: ad esempio, la legge costituzionale che intervenisse, *ex art. 71 Cost.*, a conferire l'iniziativa legislativa a ulteriori soggetti non potrebbe violare (o comunque, modificare implicitamente) i principi posti nello stesso articolo.

Secondo un diverso approccio, la riconduzione delle “leggi di revisione costituzionale” a *specie* del *genere* delle “leggi costituzionali”, avendo come caratteristica precipua la modifica di disposizioni del testo della Costituzione, è esplicitamente accolta da Paladin¹⁴. L'unitarietà della categoria di atti prodotti secondo il procedimento di cui all'art. 138 Cost. è sostenuta anche da Pizzorusso¹⁵, del resto in coerenza con il criterio utilizzato dallo stesso autore per il riconoscimento della normatività degli atti a partire dal regime di pubblicazione¹⁶, posto che infatti, come notato anche da Crisafulli¹⁷, la formula di promulgazione (e pubblicazione) fa ricorso in ogni caso alla denominazione di “leggi costituzionali”, cui fa seguito anche la continuità tra i numeri d'ordine. In realtà, la posizione di Crisafulli risulta maggiormente articolata e non priva di sfumature critiche, specie in relazione a specifici ambiti, rispetto alla tesi della indistinzione degli atti prodotti secondo il procedimento di cui all'art. 138 Cost. Tuttavia, soprattutto alla luce dell'osservazione della evoluzione concreta, le conclusioni possono essere ascritte alla tesi della comune appartenenza delle due categorie a una stessa specie, se non altro – e su questo distaccandosi nettamente dalle posizioni di Esposito e di Modugno – alla luce del fatto che ciascuna “legge costituzionale” è anche (o eventualmente può essere, senza impedimenti formali di sorta), in tutto o almeno in parte, una “legge di revisione costituzionale”, “smontandosi così una precisa linea di confine tra l'una e l'altra ipotesi”¹⁸. Infine, apertamente in disaccordo con la tesi di Esposito è la posizione di Cicconetti, che anzi costruisce la propria argomentazione al fine precipuo di contrapporsi dialetticamente ad essa¹⁹.

Ad ogni buon conto, il punto d'osservazione assunto in questa sede ai fini della distinzione tra le due categorie è costituito dalle differenti formulazioni del quesito referendario richiamate dal citato art. 16 e, dunque, sembra coerente assumere una prospettiva orientata anzitutto all'interpretazione di tale disposizione nella sistematica emergente dalla l. 352/1970. Tale prospettiva risulta necessitata anche alla luce del fatto che il soggetto istituzionalmente deputato alla definizione della formulazione del quesito è l'Ufficio centrale per il referendum, la cui attività consiste appunto nell'applicazione della legge citata ai fini del giudizio di legittimità delle richieste di referendum costitu-

¹⁴ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 166 ss.

¹⁵ A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1981, p. 703 ss., spec. p. 713 ss., nonché, *amplius*, ID., *Fonti del diritto. Art. 1-9 disp. prel.*, in F. GALGANO (a cura di), *Commentario del Codice civile Scialoja-Branca*, seconda edizione, Bologna-Roma, 2011, p. 394 ss.

¹⁶ A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, p. 65 ss.

¹⁷ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971, p. 73.

¹⁸ *Ibidem*, p. 75. Un sintetico confronto tra le posizioni di Modugno e Crisafulli sul punto è offerto da G. LAURICELLA, *La revisione condivisa della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 2011, spec. p. 2 ss.

¹⁹ Cfr. S. CICCONE, voce *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, p. 930 ss.

Osservatorio sulle fonti

zionale presentate.

Dalla lettera della l. 352/1970 sembrano potersi rilevare alcuni elementi di qualche interesse. In particolare, è singolare che il ricorso contestuale a entrambe le denominazioni di “legge costituzionale” e di “legge di revisione costituzionale” sia effettuato solo da parte di disposizioni legate (necessariamente o potenzialmente) al referendum costituzionale e non in ogni singolo passaggio della stessa legge. Entrambe ricorrono infatti nelle disposizioni concernenti: la comunicazione al governo dell’avvenuta approvazione dell’atto, indifferentemente dalla maggioranza raggiunta in seconda deliberazione (art. 1); il contenuto della richiesta di referendum costituzionale (art. 4); la possibilità di svolgere congiuntamente più consultazioni referendarie legate ad atti diversi (art. 15); la formulazione del quesito referendario (art. 16); le operazioni di accertamento dei risultati della consultazione referendaria (art. 22); la proclamazione del risultato del referendum costituzionale (art. 24).

Quando invece il referendum non può aver luogo in assoluto o si è ormai definito uno stato di cose per cui esso non abbia luogo in concreto, il legislatore utilizza la sola dizione di “legge costituzionale”, evidentemente ritenendola comprensiva anche delle “leggi di revisione costituzionale”. Ad esempio, utilizzano solo la dizione “legge costituzionale” le formule di promulgazione previste nei diversi casi di approvazione parlamentare a maggioranza dei due terzi (art. 2), di assenza di richiesta referendaria entro il termine dei tre mesi (art. 5), nonché quando le richieste di referendum costituzionale siano state dichiarate illegittime (art. 14).

Perfino la formula di pubblicazione a fini notiziali del testo approvato dalle Camere (art. 3) – come nel caso di quanto avvenuto sulla Gazzetta ufficiale del 15 aprile scorso – fa ricorso unicamente alla dizione di (testo di) “legge costituzionale”. Anzi, in questo caso la ricomprensione delle “leggi di revisione costituzionale” nell’insieme più ampio delle “leggi costituzionali” è addirittura esplicitato dal già citato art. 15 che fa riferimento alla pubblicazione di cui all’art. 3 (il cui testo, come si è detto, parla solo di “leggi costituzionali”) come applicabile anche a “leggi di revisione costituzionale”²⁰.

Dunque, seguendo la *ratio* dello stesso legislatore del 1970, è possibile giungere a due conclusioni. Per un primo profilo sembra confermarsi, nella sistematica delle legge, la ricostruzione della reciproca relazione tra gli atti considerati come tra insieme generale (le leggi costituzionali) e sottoinsieme specifico (le leggi di – “sola” – revisione costituzionale), intendendo queste ultime come il *genus* che, all’interno della *species*, ha l’obiettivo *esclusivo* di procedere alla modifica formale di disposizioni presenti nel testo della Costituzione. Per un ulteriore profilo, l’evidenziazione della distinzione del sottoinsieme specifico delle “leggi di revisione costituzionale” rispetto all’insieme generale acquista una sua significatività proprio in relazione al referendum costituzionale.

L’impostazione suggerita è infine suffragata dalla prassi non certo ricchissima sul punto (è noto che solo due volte si sono tenuti referendum costituzionali, nel 2001 e nel 2006), ma comunque “unanime”: in entrambi i precedenti l’Ufficio centrale per il refe-

²⁰ Art. 15: “[...] la pubblicazione a norma dell’articolo 3, del testo di [...] legge di revisione della Costituzione o di [...] legge costituzionale”.

Osservatorio sulle fonti

rendum ha optato per la formulazione del quesito referendario che qui si condivide²¹.

4. I contenuti ulteriori di questa legge costituzionale, diversi dalla revisione di disposizioni del testo della Costituzione

Uno degli elementi che porta a ritenere il testo in discussione come ascrivibile all'insieme più generale delle "leggi costituzionali" e non al "sottoinsieme" più specifico delle "leggi di revisione costituzionale" concerne la presenza, al suo interno, di disposizioni che *non* procedono alla revisione di articoli del testo della Costituzione.

Anche a questo proposito può essere utile qualche richiamo ai due precedenti del 2001 e del 2006, nei quali – analogamente al caso in esame – le disposizioni di revisione testuale di articoli della Costituzione risultavano assolutamente predominanti, ma erano altresì presenti disposizioni transitorie e finali, nonché elementi ulteriori che, per natura e portata, possono essere considerati analoghi a quelli recati nel testo di cui si discute²².

L'analisi di dettaglio delle disposizioni diverse dalla formale revisione di articoli del testo della Costituzione ha l'obiettivo di evidenziare la "autonomia" di tali disposizioni e, di conseguenza, l'inidoneità di un quesito referendario basato sulla elencazione dei soli articoli novellati a rappresentare compiutamente il contenuto della delibera legislativa costituzionale oggetto del voto popolare.

Si tratta di un insieme eterogeneo di proposizioni normative, che comprendono la modifica di tre diverse leggi costituzionali, nonché l'ampio *corpus* di disposizioni transitorie e finali, diverse delle quali concernenti regimi giuridici che non sembrano del tutto assorbiti o consequenziali rispetto alle operazioni di novellazione degli articoli oggetto di formale revisione.

4.1. Le tre leggi costituzionali modificate in via "conseguenziale e di coordinamento"

Partendo dalle leggi costituzionali oggetto di modifica, va certamente riconosciuto come si tratti di disposizioni recanti un completamento delle modifiche recate in sede di revisione di articoli della Costituzione, non a caso inserite nell'art. 38 del testo approvato dalle Camere, il quale contiene le disposizioni dichiaratamente riconosciute come "conseguenziali e di coordinamento"²³. Eppure, non sembra trattarsi di modifiche – per

²¹ La continuità della prassi è per altro sottolineata sin nel titolo del contributo del prof. Carnevale (... "non c'è due senza tre").

²² Si ricordi, per la l. cost. n. 3 del 2001, in particolare gli artt. 10 e 11, rispettivamente relativi alle modalità di applicazione delle innovazioni recate dalla stessa legge alle autonomie speciali, nonché alla prospettiva (poi notoriamente mai realizzata) di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie regionali e locali. Il testo di legge costituzionale rigettato dal referendum costituzionale del 2006 recava solo alcune disposizioni transitorie all'art. 42 (salvo clausole ulteriori inserite altrove nell'articolato, come l'art. 34, comma 4, per gran parte analogo all'art. 10 della l. cost. 3/2001) ma comunque interveniva a novellare tre ulteriori leggi costituzionali (nn. 2/1967, 1/1999 e 2/2001).

²³ Così la rubrica dell'art. 38.

Osservatorio sulle fonti

così dire – “a rime [del tutto] obbligate”, operando esse stesse alcune scelte non vincolate o comunque non necessariamente presupposte dalle modifiche apportate al testo costituzionale.

Nel dettaglio, si tratta delle leggi costituzionali 11 marzo 1953, n. 1, 16 gennaio 1989, n. 1, e 22 novembre 1967, n. 2. Nel primo caso si interviene al fine di attribuire, nell’ambito del procedimento di messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica, la Presidenza del Comitato costituito dai componenti delle due Giunte per le autorizzazioni, al Presidente della Giunta della Camera, e non più al suo omologo del Senato. Nel secondo caso si imputa alla Camera dei deputati, invece che al Senato, l’autorizzazione alla sottoposizione alla giurisdizione ordinaria per il giudizio su presunti reati ministeriali anche per i soggetti che non fossero componenti della stessa Assemblea. Infine, nel terzo caso, le maggioranze necessarie per l’elezione di giudici costituzionali, precedentemente riferite al Parlamento in seduta comune, vengono ora riferite, immutate, alle Camere individualmente intese.

Come si anticipava, si tratta certamente di disposizioni connesse all’indirizzo generale della riforma (e come sarebbe potuto essere altrimenti?) tesa al superamento del bicameralismo perfetto, alla concentrazione della rappresentanza nazionale nella sola Camera dei deputati e nella trasformazione del Senato della Repubblica in una Assemblea rappresentativa “delle istituzioni territoriali”. Tuttavia, da una certa prospettiva, sembra esserci tuttavia qualcosa di più di un mero coordinamento consistente nel trarre una necessaria conseguenza logico-giuridica dalle novelle recate al testo della Costituzione. Almeno nell’ultimo punto segnalato, la scelta di mantenere invariate le maggioranze necessarie per i giudici costituzionali e di non modificarle alla luce della nuova “distribuzione” dei giudici di derivazione parlamentare alle due Camere “separate” costituisce comunque una scelta da parte del legislatore costituzionale, da inserirsi nel discorso più ampio degli ulteriori interventi modificativi dei diversi *quorum* richiesti per le decisioni parlamentari nel mutato assetto del sistema bicamerale. Se, infatti, la diversa numerosità delle due Camere alla luce delle innovazioni apportate dalla riforma alla composizione del Senato (e, dunque, la accresciuta asimmetria che da ciò deriverebbe negli equilibri del Parlamento in seduta comune) ha condotto il legislatore costituzionale a disgiungere l’elezione dei giudici costituzionali, “distribuendoli” alle Camere individualmente intese, analoga operazione non è stata condotta, ad esempio, per l’elezione dei componenti “laici” del Consiglio superiore della magistratura²⁴. O, in senso diverso, al rafforzamento dell’autonomia del Parlamento in seduta comune a seguito della eliminazione dei delegati regionali in sede di elezione del Presidente della Repubblica – la cui partecipazione è stata ritenuta assorbita dalla novellata composizione del Senato – ha fatto seguito una modifica del *quorum* di elezione²⁵.

²⁴ M. VOLPI, *I membri laici del CSM: ruolo politico o di garanzia?*, in *Federalismi.it*, 6/2016, spec. p. 5.

²⁵ Sul punto, per altro, va segnalato che le critiche sollevate da più parti, relative all’aver introdotto, dopo il settimo scrutinio, un *quorum* esclusivamente funzionale (basato dunque sui presenti e non sui componenti del collegio), possono certamente essere condivise in via di principio, ma appaiono di scarso rilievo in sede applicativa. Anzitutto perché la modifica recata all’art. 83, terzo comma, Cost. va necessa-

4.2. Le disposizioni autonome ulteriori

Oltre alle tre disposizioni di modifica di leggi costituzionali, vi sono diverse altre proposizioni diverse dalla formale revisione degli articoli del testo della Costituzione, inserite tra le disposizioni transitorie e finali che sembrano avere una loro autonomia rispetto agli interventi di revisione costituzionale.

Seguendo l'ordine dettato dal testo, si segnala anzitutto una disposizione di carattere transitorio, ma invero di portata assolutamente centrale anche ai fini dell'impatto della revisione costituzionale sul complesso del sistema costituzionale. Si tratta di quella contenuta all'art. 39, comma 11, che consente – una volta entrata in vigore la legge costituzionale in parola – di sottoporre al giudizio di costituzionalità la legge elettorale per la Camera dei deputati già approvata in questa legislatura²⁶, nonché, eventualmente, ulteriori interventi modificativi della disciplina elettorale delle due Camere (compresa la nuova legge elettorale per il Senato, prevista dall'art. 57, sesto comma, Cost.) che fossero “promulgate” nel periodo residuo della XVII legislatura. Come in precedenza, anche questa disposizione è in qualche modo accostabile a interventi di novellazione puntuale di articoli della Costituzione, e in particolare all'accesso preventivo “a regime” al giudizio di costituzionalità sulle leggi elettorali introdotto con le novelle agli artt. 73 e 134 Cost.²⁷. E altrettanto, la chiara differenza tra un accesso preventivo e uno successivo (per quanto astratto) sembra costituire un dato di innovatività, e dunque autonomia, dell'art. 39, comma 11, rispetto agli interventi di “revisione costituzionale”.

Ancora, si veda l'art. 39, comma 13, relativo alla applicazione alle autonomie speciali delle innovazioni relative al Titolo V della Seconda Parte della Costituzione. Come per le menzioni già fatte in relazione alle analoghe (ancorché assai diverse dal punto di vista sostanziale) disposizioni presenti nella modifica costituzionale del 2001 e nel testo respinto dal referendum costituzionale del 2006, anche in questo caso si tratta di una disposizione relativa all'applicazione di alcune disposizioni di revisione costituzionale, ma dettanti un regime procedurale autonomo e specifico e, anzi, condizionante la piena funzionalità dell'intervento di revisione costituzionale.

Passando alle disposizioni finali, si segnala anzitutto l'art. 40, comma 1, di soppressione del CNEL. Si badi, la disposizione ha una sua autonomia e una sua portata ulteriore rispetto alla semplice abrogazione dell'art. 99 Cost recata dall'art. 28 del testo di leg-

riamente coordinata con il *quorum* di validità delle deliberazioni fissato all'art. 64 Cost. (terzo comma della versione vigente, quarto di quella novellata), ove si richiede la presenza della maggioranza dei componenti. Inoltre, da un punto di vista meramente applicativo, la prassi mostra che, quand'anche mancasse l'accordo tra le parti necessario al raggiungimento delle maggioranze richieste, la partecipazione al voto è stata comunque percorsa, magari mediante il voto di astensione (scheda bianca) e non attraverso una non partecipazione che consentirebbe in astratto un abbassamento anche drastico della soglia di voti necessari per l'elezione del Presidente della Repubblica.

²⁶ Notoriamente, l. 52 del 2015.

²⁷ A questo proposito, v. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e giudizio preventivo sulle leggi elettorali*, in *Quad. cost.*, 2016, p. 39 ss., nonché V. anche L. BARTOLUCCI, *Il giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato*, di prossima pubblicazione su *Studi parlamentari e di politica costituzionale*.

Osservatorio sulle fonti

ge costituzionale, che avrebbe potuto semplicemente condurre a una decostituzionalizzazione della relativa disciplina. La disposizione di soppressione e l'indicazione di un regime di "liquidazione" dell'organo e del suo patrimonio, compresa la "riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti", segna invece l'esistenza di un regime ulteriore e, in sostanza, l'impossibilità di una ricostituzione dell'organo se non per via di revisione costituzionale²⁸.

Merita poi menzione in quest'ambito l'art. 40, comma 2, relativo al divieto di corrispondere "rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei consigli regionali". Anche questa disposizione è sicuramente coerente e, in via di principio, riconducibile alla *ratio* ispiratrice di disposizioni di revisione formale di articoli della Costituzione tendenti alla riduzione dei "costi della politica" (quali, ad esempio, l'eliminazione dell'indennità per i senatori²⁹ o la limitazione, in via di principio, degli emolumenti destinati ai consiglieri regionali "nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione"³⁰), ma in ogni caso creativa di un regime giuridico autonomo (relativo ai gruppi consiliari), per altro privo di alcuna "copertura" all'interno delle disposizioni di revisione del testo costituzionale.

Ulteriore disposizione che, in maniera estremamente significativa, si contraddistingue all'interno delle norme qualificate come "finali" è l'art. 40, comma 3, relativo alla "integrazione funzionale delle amministrazioni di Camera e Senato", e istitutivo altresì del "ruolo unico" dei dipendenti del Parlamento. Certamente si tratta di un ambito in qualche modo riconducibile, in via generale, all'autonomia costituzionale delle Camere, tradizionalmente radicata nell'art. 64 Cost. Eppure è evidente come la disposizione in parola abbia una propria originalità e, anzi, delinei degli indirizzi innovativi e in qualche modo derogatori rispetto al modello prefigurato dallo stesso art. 64, in particolare relativamente al limite che esso pone alla gestione della autonomia costituzionale da parte di "ciascuna Camera" (in senso anche indipendente e, magari, divergente rispetto all'altra)³¹. La prospettiva di "servizi comuni" e di uno "statuto unico del personale dipendente" apre infatti scenari del tutto nuovi³² (e, in qualche modo, "rivoluzionari") rispetto

²⁸ In ogni caso, ai fini che qui interessano, tale disposizione non sembra creare particolari criticità, in quanto, sul punto, l'indicazione contenuta nel titolo (appunto di "soppressione" del CNEL) risulta comprensiva di entrambi i contenuti, conducendo addirittura, non senza un qualche paradosso, a collocare la *ratio* della disposizione di revisione (abrogativa appunto dell'art. 99 Cost.) come consequenziale a quella della disposizione finale (di soppressione dell'organo).

²⁹ Art. 9 del testo approvato dal Parlamento, modificativo dell'art. 69 Cost.

³⁰ Art. 35, modificativo dell'art. 122, primo comma, Cost.

³¹ Segnalava lucidamente l'esercizio di un certo "patriottismo d'istituzione" da parte di ciascuna Camera rispetto all'altra G. LONG, *Il monocameralismo imperfetto*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Milano, 1979, p. 177 s.

³² Sulle prospettive delineate dall'unificazione dei servizi parlamentari, anche in relazione all'evoluzione recente, si v. N. LUPO, *Prospettive di unificazione degli apparati di Camera e Senato: una mossa "difensiva", ma "opportuna"*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *Riforme. Opinioni a confronto*, Cedam, Padova, 2015, p. 103 s., il quale ritiene la norma citata "solo apparentemente minore, in quanto essa va a toccare quello che a mio avviso costituisce uno dei gangli essenziali dell'organizzazione e del funzionamento del Parlamento".

Osservatorio sulle fonti

alle modalità di esercizio dell'autodichia parlamentare, la cui applicazione concreta è tra l'altro sempre più oggetto di interventi da parte della giurisprudenza costituzionale (almeno a partire dalla sentenza n. 120 del 2014, e che promette ulteriori sviluppi nei prossimi mesi in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato³³).

Infine, risulta altrettanto rilevante ai fini che interessano quanto disposto dall'art. 40, comma 4, in relazione alle modalità di definizione e alla disciplina degli "enti di area vasta". Si tratta, all'evidenza, di "enti territoriali" diversi dagli "enti costitutivi della Repubblica", di cui all'art. 114 Cost, in quanto diversi da quelli elencati (tassativamente) in quella sede³⁴, recando dunque un regime giuridico integrativo di quanto disposto dal testo della Costituzione e non limitato, nel tempo o nella portata, alla fase transitoria o a quella attuativa della revisione costituzionale³⁵.

In conclusione sul punto, le disposizioni citate costituiscono elementi aggiuntivi e autonomi, non completamente assorbiti da disposizioni di revisione costituzionale e che dunque conducono alla necessaria parzialità di un quesito impostato sulla (sola) elencazione degli articoli della Costituzione oggetto di revisione.

5. Il titolo, magari "tendenzioso", ma comunque voluto (o almeno non "ripudiato") dal Parlamento

Ulteriore elemento che, pur dinanzi a una valutazione iniziale non dissimile rispetto a quella data dal prof. Carnevale, sembra suggerire conclusioni divergenti rispetto alle sue, è il titolo³⁶ del testo approvato dal Parlamento, relativamente al suo ruolo e alle sue origini nel procedimento di formazione della legge.

L'approfondimento di questo punto richiede di svolgere due serie di considerazioni. Una prima di carattere generale, concernente le modalità di definizione del titolo delle leggi (anche costituzionali) e il rapporto tra quest'ultimo e l'atto a cui si riferisce. Una seconda considerazione è invece di natura più specifica, relativa al caso di specie e connessa al profilo della completezza del quesito referendario già affrontata *supra*.

³³ V. le dichiarazioni di ammissibilità dei conflitti di attribuzioni relativi alle norme fondanti l'autodichia del Senato e al concreto esercizio di tale potere sulla base di esse (ordinanza n. 137 del 2015), e all'autodichia nei confronti dei dipendenti della Camera (ordinanza n. 91 del 2016).

³⁴ Ad esito della soppressione delle parole "dalle Province" (*ex art. 29, comma 1, lett. a*), del testo), l'art. 114, primo comma, Cost. dispone che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato".

³⁵ Cfr. M. DI FOLCO, *La riforma dell'area vasta (art. 114 Cost.; art. 40, comma 4, l. cost.)*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Commentario sistematico alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016 (in corso di pubblicazione).

³⁶ Per maggiore precisione occorre chiarire come nel testo si faccia riferimento all'espressione "titolo della legge" riferendosi in realtà all'"argomento" dell'atto normativo, secondo la specificazione emergente dall'art. 5 del d.P.R. 14 marzo 1986, n. 217. Il "titolo" propriamente inteso, oltre all'argomento, è in realtà composto dalla data e dal numero d'ordine, che tuttavia possono venire in rilievo evidentemente soltanto in sede di pubblicazione finalizzata all'entrata in vigore.

Osservatorio sulle fonti

5.1. Da dove viene il titolo delle leggi

Molto efficacemente il prof. Carnevale ricorda come il titolo delle leggi non sia “espressamente votato da ciascuna Camera”, riprendendo altresì l’ironica qualificazione del titolo delle leggi come di un “trovatello”, utilizzata nel 1980 da Loris Bonaretti³⁷, che rimanda alla condizione di un enunciato privo di una chiara “paternità”.

In realtà, tale impostazione – come lo stesso prof. Carnevale in qualche modo riconosce – può ritenersi ora sostanzialmente superata, atteso che il regolamento di esecuzione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione “aggancia” il titolo delle leggi al procedimento parlamentare di approvazione. L’art. 1, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217, dispone infatti che il titolo delle leggi sia “quello risultante dall’attestazione del Parlamento”³⁸, ossia dal messaggio trasmesso al Presidente della Repubblica, ai fini della promulgazione, dal Presidente dell’Assemblea che approva il testo giungendo alla doppia conforme.

Sembrerebbe dunque che, oggi, il titolo delle leggi non sia più – o almeno, non del tutto – un “trovatello”, ma che abbia nel Parlamento un genitore presunto (o al limite adottivo), almeno nel senso che non ha inteso ripudiarlo al momento della nascita dell’atto. Del resto, se è vero che i titoli delle leggi non sono, nella maggioranza dei casi, oggetto di specifica votazione da parte delle due Assemblee, è altrettanto vero che le proposte di emendamento ai titoli (e le modifiche in genere ad essi³⁹) sono elementi magari non frequenti ma non per questo “irregolari” o del tutto estranei al procedimento di decisione parlamentare, tanto che la prassi parlamentare conosce una specifica numerazione delle proposte emendative riferite ai titoli⁴⁰ e che non mancano precedenti recenti e rilevanti di modifiche dei titoli per via emendativa, anche in relazione a disegni di legge costituzionale discussi nella presente legislatura⁴¹.

³⁷ L. BONARETTI, *Il titolo della legge nel diritto italiano*, in *Foro amministrativo*, 1980, p. 1579 ss., spec. p. 1582.

³⁸ Ancor più forte era l’aggancio all’originario atto di iniziativa legislativa richiesto dal regio decreto n. 1239 del 1932, ove si disponeva che “l’argomento deve attenersi, per quanto possibile, al titolo ad esse dato nei relativi progetti di legge dagli atti parlamentari”.

³⁹ Più di frequente i titoli sono modificati “d’ufficio” in sede di coordinamento, al fine di registrare modifiche o cambiamenti nel contenuto dell’atto. Tipico caso è quello dei disegni di legge di conversione di decreti-legge, nei cui titoli viene inserito, senza specifica votazione, il riferimento alle “modificazioni” operate mediante l’approvazione di emendamenti al testo. Come si vedrà, qualcosa del genere è successo anche nel caso di cui si tratta.

⁴⁰ Di solito, “TITxxx” al Senato, e “Tit. xxx” alla Camera, ove “xxx” è il numero progressivo attribuito alle diverse proposte, secondo l’ordine di presentazione. Sul punto, per il Senato, cfr. www.senato.it/3242?testo_generico=772, nonché, volendo, G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 149, nonché p. 338.

⁴¹ Si v. l’*iter* dell’A.S. 813, XVII leg., ossia il tentativo di deroga occasionale al procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost. avviato dal Governo Letta e poi fallito a seguito della sopravvenuta rottura della coalizione di maggioranza con l’uscita di Forza Italia dall’area di governo (su queste vicende sia consentito il rinvio a N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Introduzione. I percorsi delle riforme istituzionali nella XVII legislatura*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale: procedure parlamentari «sotto stress»*, a cura degli stessi AA., Bologna, 2016, p. 13 ss., spec. p. 18 ss.). Nel corso del procedimento di approvazione di quel disegno di legge costituzionale fu appunto proposto e approvato l’emendamento

Osservatorio sulle fonti

Attesa l'accessibilità delle iniziative emendative riferite al titolo, deve dedursene che, qualora il Parlamento non intenda avvalersene, finisca comunque per rendersi partecipe della scelta del titolo proposto dai presentatori dell'originario disegno di legge o comunque condiscendente con essa.

Tale conclusione potrebbe essere revocata in dubbio in tutti quei casi – e sono la maggioranza – nei quali la delibera giunta ad approvazione origini non da un unico atto di iniziativa legislativa, ciascuno recante un suo titolo, ma dal concorso di più atti ver-tenti su identica materia (ma con titoli differenti) che sono oggetto di esame congiunto. Tuttavia, esiste sul punto una piccola differenza – emergente dalla prassi e dalle forme di pubblicità dei lavori parlamentari, e con qualche rilievo anche in sede di messaggio al Presidente della Repubblica ai fini della promulgazione – che sembra confermare quanto prospettato almeno in relazione all'approvazione di un atto a seguito di un esame svolto su un “testo base”, differentemente da quella avvenuta a partire da un “testo unificato”⁴². Nel primo caso, infatti, l'annuncio all'Assemblea dell'approvazione del testo – almeno alla Camera, anche con l'enunciazione integrale del titolo – reca altresì il richiamo all'avvenuto “assorbimento” degli ulteriori atti di iniziativa legislativa esaminati congiuntamente ad esso. Invece, nei casi di approvazione di un “testo unificato”, la Presidenza ricorda appunto – sia all'Assemblea, sia in sede di messaggio – l'avvenuta “unificazione” in esso di più proposte di legge, menzionate solo per numero d'ordine e comportando così un qualche distacco necessario dalle loro intitolazioni originarie⁴³. Dunque, almeno nei casi di approvazione di una legge a partire da un “testo base” (oltre ovviamente ai casi di mancanza di concorso tra più atti di iniziativa legislativa), sembra esserci un ulteriore elemento a sostegno della “adozione” da parte dell'Assemblea del titolo elaborato dal proponente originario, anche nel caso di mancanza di un voto espresso, a sua volta dipendente dal fatto che non sono state presentate proposte finalizzate alla sua modifica.

In questa sede si ritiene dunque di accogliere l'impostazione del tema fornita da Ro-

TIT1 dei senn. Calderoli e Bisnella, riferito al titolo dell'atto, e volto significativamente ad aggiungere le parole “ed elettorali”, estendendo così il mandato dell'istituendo Comitato parlamentare che nell'originario disegno di legge governativo era limitato alle riforme costituzionali (v. A.S., XVII leg., 1^a Commissione, res. somm. 2 luglio 2013). Segnala tale modifica anche G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012, p. 279, nota 212.

⁴² Notoriamente, si parla di “testo base” quando, dinanzi a più atti di iniziativa per i quali si svolge una discussione congiunta, si seleziona una delle proposte previamente presentate e si svolge su di essa la fase di esame degli emendamenti. Si parla di “testo unificato”, invece, quando, al fine di recepire le indicazioni provenienti dalle diverse proposte di legge, la Commissione (o più frequentemente, il relatore magari all'interno di un comitato ristretto, redige un nuovo testo, tenendo conto delle diverse iniziative presentate (sul punto v. A.P. TANDA, *Dizionario parlamentare*, 2 ed., Roma, 1998, p. 276).

⁴³ Le formule utilizzate nelle comunicazioni del risultato delle votazioni finali sono le seguenti: “Comunico il risultato della votazione: [titolo dell'atto] [risultato della votazione] La Camera approva. Dichiaro, quindi, assorbiti tutti i progetti di legge abbinati” (nel caso di approvazione da testo base) e “Comunico il risultato della votazione: [titolo dell'atto] (Approvato, in un testo unificato, [note sull'iter, es. «dalla Camera e modificato dal Senato»]) ([numeri d'ordine di tutte le proposte dalle quali è stato generato il testo unificato]) [risultato della votazione] La Camera approva” (nel caso di approvazione da testo unificato).

Osservatorio sulle fonti

dolfo Pagano⁴⁴, pur considerata nelle analisi del prof. Carnevale, ma rigettata nella parte in cui afferma l'esistenza di una consuetudine costituzionale circa l'approvazione implicita del titolo⁴⁵. Anche a prescindere dall'esistenza o meno di tale consuetudine costituzionale, ciò che convince del pensiero di Pagano è la parte in cui fa emergere una specifica lettura del testo dell'art. 72, primo comma, Cost. che valorizza il tratto differenziale tra l'approvazione dei singoli articoli, da un lato, e la votazione finale, dall'altro. Quest'ultima, infatti, sembrerebbe assumere un qualche significato non tanto se intesa come un controllo di coerenza su eventuali disomogeneità o incoerenze nei contenuti dei singoli articoli – eventualità che dovrebbe intendersi o come patologia (per altro, insanabile mediante una eventuale approvazione), in quanto mostrerebbe una errata applicazione dei meccanismi di preclusione nel procedimento di decisione legislativa, o eventualmente come inconveniente meramente pratico, risolvibile dunque in sede di coordinamento finale del testo – quanto piuttosto se inquadrata come momento deliberativo sulla effettiva desiderabilità del testo nel suo complesso, ivi comprese quelle parti di esso esorbitanti rispetto ai contenuti già approvati con il voto sui singoli articoli, tra le quali, appunto, il titolo.

5.2. I tratti distintivi del titolo della legge (di revisione) costituzionale

Venendo invece ai profili distintivi del titolo delle leggi costituzionali rispetto alla generalità degli atti legislativi, lo stesso prof. Carnevale sottolinea in un ulteriore contributo come la dottrina sia carente di analisi specificamente dedicate al tema⁴⁶. Approfondendo comunque i suoi aspetti caratteristici nel solco della dottrina prevalente, che propende per la natura esteriore del titolo rispetto all'atto, conclude per la particolare "inconsistenza" del titolo nel caso particolare delle leggi di revisione costituzionale. Nella lettura prospettata, alla luce del loro fine precipuo (ossia la novellazione di articoli del testo della Costituzione), il titolo dell'atto di revisione è visto svanire, finendo "obli-terato", poiché i suoi contenuti vanno a (con)fondersi con la Costituzione, ormai revisionata, mentre l'atto novellante (e con esso il suo titolo) perde di senso e valenza autonoma nell'istante della sua entrata in vigore⁴⁷.

Tale prospettiva è probabilmente condivisibile se riferita all'atto ormai in vigore, mentre, a modesto avviso di chi scrive, sembra necessario discostarsene in considera-

⁴⁴ Sul punto, per tutti, R. PAGANO, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, 2 ed., Milano, 2001, p. 104, il quale rimanda anche all'esistenza di una "consuetudine" ormai formatasi di indistinzione tra titoli oggetto o meno di specifica votazione, sottolineando come sia ormai "pacifico" che il titolo abbia una "derivazione parlamentare" e che esso "s'intende tacitamente approvato, quando non vi sia espressa votazione [...] nel testo inviato in Assemblea dalla Commissione referente".

⁴⁵ P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della Seconda Parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, 1/2015, p. 12.

⁴⁶ *Ibidem*, spec. p. 4.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 13-14. Efficacissimo, in particolare, è il richiamo alla metafora beethoveniana del trapasso da *Bach* in *Meer*, non solo per la metafora descrittiva, ma anche per la forza connotativa del termine di riferimento.

Osservatorio sulle fonti

zione della valenza che il titolo dell'atto possa avere nel completamento del suo *iter* di formazione, inclusivo appunto del referendum costituzionale.

In realtà, la differenza di posizione sul punto rispetto al prof. Carnevale sembra costituire una conseguenza della preliminare (e condizionante) diversa valutazione del rapporto tra “leggi costituzionali” e “leggi di revisione costituzionale” come tra genere e specie o non tra ambiti reciprocamente coordinati sulla base del contenuto e delle finalità degli atti (v. *supra* al par. 3). Alla luce della differente visione qui accolta, una volta ammesso che alle “leggi costituzionali” non sia preclusa la revisione formale di articoli del testo della Costituzione (e che dunque anche in questi casi possa essere utilmente percorsa la seconda opzione di formulazione del quesito referendario contemplata dall'art. 16, l. 352/1970 che fa ricorso al titolo della delibera legislativa costituzionale), il titolo delle leggi costituzionali viene allora ad assumere un concreto rilievo.

Conclusivamente sul punto, la posizione che qui si sostiene e quella avanzata dal prof. Carnevale finiscono per essere inconciliabili perché diversi sono i presupposti dai quali muovono, rendendo impossibile la reciproca confutazione, a meno di non risalire alla radice del disaccordo.

5.3. Il titolo di questa “legge costituzionale” e il suo necessario rispetto nel referendum ex art. 138 Cost.

Nel caso in esame il titolo non è stato oggetto di votazione, in quanto non sono state presentate proposte di modifica ad esso riferite. Dunque, il testo pubblicato ha “ereditato” il titolo direttamente dall'originario disegno di legge governativo assunto come testo base per l'esame, con una marginale modifica di coordinamento stilistico⁴⁸.

Nondimeno, non può dimenticarsi come le modifiche sarebbero state certamente possibili, se solo il Parlamento avesse voluto, come del resto per i contenuti dell'articolato: era certamente possibile presentare proposte di emendamento riferite al titolo dell'atto in ciascuno dei passaggi parlamentari svoltisi a partire dalla primavera 2014 e fino al gennaio 2016, quando la Camera dei deputati ha riapprovato, senza modificazioni, il testo precedentemente approvato dal Senato, chiudendo dunque la prima deliberazione ex art. 138 Cost.⁴⁹. Va da sé che sarebbero state ammissibili solo le proposte di emendamento al titolo effettivamente corrispondenti al contenuto dell'atto, mentre le altre sarebbero state escluse dalla Presidenza in base ai tradizionali canoni di applicazione della preclusione.

⁴⁸ In occasione del primo passaggio parlamentare presso il Senato è stata apportata, in sede di coordinamento finale e senza passare per una specifica votazione, una modifica di *drafting* normativo tesa a uniformare il titolo alle regole e alle prassi del Senato quanto alla formulazione tecnica dei testi, nonché a omogeneizzare le formule di rinvio alle partizioni dell'atto-Costituzione, per cui le parole “titolo V della parte seconda della Costituzione” sono state sostituite dalle seguenti: “titolo V della parte II della Costituzione”.

⁴⁹ Com'è noto, invece, nella seconda deliberazione l'attuazione data alle disposizioni costituzionali è andata nel senso della assoluta inemendabilità: cfr. G. RIVOCCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della “soluzione Alfonso Tesoro”)*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, II, Napoli, 2010, p. 1221 ss.

Osservatorio sulle fonti

Né va poi sottovalutato uno snodo fondamentale dell'avvio dell'*iter* della delibera legislativa costituzionale in parola: la 1^a Commissione del Senato, dinanzi alla concorrenza di numerose proposte di legge a vario titolo vertenti sulla riforma della Parte II della Costituzione, ha deciso di non procedere alla redazione di un testo unificato, ma – con una specifica deliberazione⁵⁰ – ha adottato il testo governativo quale testo base per l'esame, marcando una rafforzata condivisione degli intenti dei proponenti anche alla luce di quanto richiamato *supra*.

Quanto alla struttura e ai contenuti del titolo del testo, già nella precedente occasione⁵¹ si ammetteva come si trattasse di un titolo evidentemente “tendenzioso”, rispetto al quale è forse anche lecito presupporre una qualche “premeditazione” da parte dei proponenti, proprio in vista di ricostruzioni della disciplina sulla formulazione del quesito referendario simili a quella che si presenta in questa sede e, dunque, del suo inserimento sulla scheda del referendum costituzionale.

A differenza delle precedenti occasioni nelle quali il testo approvato dal Parlamento è stato poi sottoposto a referendum costituzionale, questa volta il titolo non è “muto”. Esso cioè non reca una mera menzione degli ambiti della Costituzione oggetto di revisione (nel 2001: “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”; nel 2006: “Modifiche alla Parte II della Costituzione”), bensì una elencazione delle macroaree di intervento, frutto di una innegabile connotazione data dai proponenti al disegno di legge originario, tesa a sottolinearne le (supposte) virtù semplificatrici, razionalizzatrici e di contenimento dei costi: “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”.

Non sembra rilevare il richiamo all'esistenza di uno *short title* (“revisione della Parte II della Costituzione”)⁵², invero del tutto informale e utilizzato sì in alcuni atti parlamentari (quali, soprattutto, i resoconti di seduta di Commissione e Assemblea al Senato e di Commissione alla Camera), ma mai – a quanto si è avuto modo di riscontrare – in relazione ai testi sottoposti a votazione, nei quali risulta sempre riportato per intero il titolo “lungo” (*recte*, l'unico “vero” titolo dell'atto), derivante dalla proposta originaria adottata come testo base.

La natura capziosa di tale titolo è considerata dal prof. Carnevale quale conferma di

⁵⁰ V. la seduta del 6 maggio 2014 della 1^a Commissione del Senato. Tale decisione ha avuto specifiche conseguenze nel dibattito parlamentare: l'adozione del testo governativo come testo base ha condotto anche a una conseguente perimetrazione degli ambiti di intervento con limitazione ai suoi contenuti, ritenendo quindi inammissibili gli emendamenti vertenti su temi ulteriori: cfr. A.S., XVII leg., res. sten. 6 agosto 2014, p. 37, nonché, volendo, G. PICCIRILLI, *Elusione ed evasione dello stress decisionale nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Legge elettorale e riforma costituzionale...*, cit., p. 179 ss., spec. p. 191 ss.

⁵¹ G. PICCIRILLI, *Il procedimento di elezione dei giudici costituzionali “a Camere separate...*, cit., nota 1.

⁵² Ne richiama l'utilizzo negli atti parlamentari P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale...*, cit., p. 5, sottolineandone anche l'analogia con i titoli degli atti sottoposti a referendum costituzionale nel 2001 e nel 2006.

Osservatorio sulle fonti

una sua “parzialità”, non solo nel senso della sua incompletezza⁵³, ma anche della sua mancanza di oggettività, traendone comunque la conclusione per cui l’eventuale presenza dello stesso titolo sulla scheda referendaria potrebbe comportare una distorsione dell’informazione fornita all’elettore⁵⁴. Di conseguenza, ne desume la rafforzata necessità di riconduzione dell’atto alla *species* delle leggi di revisione costituzionale, orientando dunque *a fortiori* la formulazione del quesito referendario nella prima delle opzioni individuate all’art. 16 della l. 352/1970, finalizzata alla elencazione degli articoli oggetto di modifica.

Si è certamente consapevoli del fatto che l’inserimento del titolo dell’atto nel quesito referendario finisca per valorizzare notevolmente gli intenti dei proponenti originari (e dunque, in questo caso, del Governo), con tutti i limiti propri di qualsiasi autoqualificazione, per altro relativa a un testo che ha subito importanti modifiche nel corso dell’esame parlamentare (ed è stato solo marginalmente modificato nel titolo⁵⁵). E tuttavia, per quanto esso sia evidentemente capzioso, alla luce dei motivi indicati *supra*, il suo inserimento all’interno del quesito visibile sulla scheda da parte dell’elettore sembra costituire l’unica via in grado di assicurare al quesito stesso una piena univocità.

Tra le due differenti prospettive di “parzialità” del quesito referendario segnalate – concernenti, da un lato, la “partigianeria” del titolo dell’atto e, dall’altro, l’incompletezza dell’elencazione degli articoli oggetto di formale revisione – sembra necessario cedere alla prima, ammettendo una qualche inevitabilità del ricadere in una *sineddoche*⁵⁶, in considerazione della collocazione del referendum costituzionale nel procedimento di revisione costituzionale⁵⁷ (o, se si vuole, di approvazione di una legge costitu-

⁵³ *Ibidem*, p. 9, ove si censura l’idea che la selezione degli oggetti del testo menzionati nel titolo possa discendere da una logica di “enfaticizzazione” di alcuni aspetti dell’operazione riformatrice “individuati più sulla scorta di una valutazione politica, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge in questione”. Lo stesso argomento è ulteriormente ripreso in ID, *Considerazioni critiche sull’iter e sulla procedura referendaria*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 8 ss.

⁵⁴ Di diversa natura e più radicale è la critica al titolo, dal punto di vista della coerenza con il contenuto dell’atto, formulata da A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016, spec. p. 11 ss., il quale ritiene che almeno la parte che rimanda al “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni” sia “scorretta”, in quanto le disposizioni che operano in tale direzione – ossia la limitazione degli emolumenti dei consiglieri regionali all’importo di quelli attribuiti ai sindaci (art. 122, primo comma, Cost.) e il divieto di finanziamento ai gruppi politici presenti nei consigli regionali (art. 40, comma 2) – sono “solo un paio, per giunta assai modeste, che meglio avrebbero potuto essere collocate in una legge ordinaria”.

⁵⁵ V. alla nota 48.

⁵⁶ *Contra*, ancora, P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016. Per altro, che il titolo di un atto normativo possa (o, forse, debba necessariamente) essere in qualche modo “parziale”, nel senso della impossibilità di coprire analiticamente tutti gli ambiti di intervento, è confermato anche dalle indicazioni di tecnica legislativa: v. la circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2 maggio 2001, n.1, recante *Guida alla redazione dei testi normativi* (pubblicata in GU n. 101 del 3 maggio 2001, suppl. ord. n. 105, che fa seguito alle tre circolari identiche emanate dai Presidenti delle Camere e dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri il 20 aprile precedente), nella quale si dispone che il titolo degli atti normativi espliciti “*almeno* l’oggetto principale della disciplina normativa” (corsivo aggiunto).

⁵⁷ ... ossia come “condizione sospensiva dell’efficacia” della legge (di revisione?) costituzionale,

Osservatorio sulle fonti

zionale), che ha nella “esteriorità” – ossia nella condizione di “svolgersi su una deliberazione costituzionale in qualche modo già definita e intangibile nei su[o]i contenuti di merito”⁵⁸ – una delle sue caratteristiche formali⁵⁹. L’impossibilità di alterare i termini della delibera legislativa costituzionale da parte del corpo elettorale discende dalla natura accessoria e integrativa del referendum costituzionale⁶⁰ e, alla luce di quanto ricostruito *supra*, necessita di ricomprendere nei limiti indisponibili al popolo (come pure all’Ufficio centrale per il referendum in sede di giudizio di legittimità sulla richiesta) anche il titolo dell’atto, prodotto da quella stessa volontà parlamentare che ne ha determinato il contenuto⁶¹.

Da una ulteriore prospettiva, la conservazione del titolo dell’atto approvato dal Parlamento e il suo utilizzo nell’ambito della consultazione referendaria risulta non incoerente con la vocazione oppositiva del referendum costituzionale, rendendo maggiormente chiaro che l’esito del voto negativo avrebbe l’effetto di rigettare *in toto* la delibera parlamentare, con l’effetto di conservare il quadro costituzionale vigente.

6. L’ipotesi alternativa di formulazione del quesito e i conseguenti paradossi che rafforzano la necessità di escluderla

Una volta esposte le motivazioni che si ritiene conducano a sostenere la qualificazione dell’atto approvato, almeno ai fini dell’interpretazione delle disposizioni che presidiano la formulazione del relativo quesito referendario, come (testo di) “legge costitu-

come lo qualifica G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 122 ss.

⁵⁸ Sul punto, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, cit., p. 171, il quale prosegue così: “in occasione dell’eventuale delibera costituzionale, infatti, il corpo elettorale è chiamato a effettuare una scelta binaria consistente nel *prendere o lasciare* quanto già deciso nelle sedi parlamentari, non potendo, in altro modo, incidere su di esso” (corsivo presente nell’originale).

⁵⁹ *Ibidem*, p. 168 ss., insieme alla esteriorità, l’A. individua le seguenti caratteristiche formali del referendum costituzionale: eventualità (ossia l’inaccessibilità in caso di approvazione con la maggioranza dei due terzi), facoltatività (dipendenza da effettiva richiesta, nei casi in cui essa è accessibile), sospensività (l’effetto di subordinare ai suoi effetti la promulgazione e l’entrata in vigore dell’atto), preventività (intervenendo su una delibera legislativa costituzionale priva del dispiegamento dei suoi effetti), nonché la straordinarietà dell’atto. Individua altresì in semplicità, puntualità, unicità e omogeneità le caratteristiche formali del quesito referendario. Il dibattito in Assemblea costituente sulla elaborazione della disposizione costituzionale sul referendum *ex art.* 138 Cost. è ricostruito criticamente in G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 56 ss.

⁶⁰ Così S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 419 ss., ora in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Bari, 1992, p. 77 s., spec. p. 90. Sul pensiero di Panunzio sul tema v. A. DE PETRIS, *Il referendum costituzionale nell’opera di Sergio Panunzio*, in F. CERRONE, M. VOLPI (a cura di), *Sergio Panunzio: profilo intellettuale di un giurista. Atti della giornata di studi Perugia 16 giugno 2006*, Napoli, 2007, p. 379 ss.

⁶¹ Si v., ancora, S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia*, Torino 2001, p. 39 ss., spec. p. 160, il quale rimarca la “totalità inscindibile dei contenuti [dell’intera legge costituzionale] determinati liberamente dal Parlamento”.

Osservatorio sulle fonti

zionale” e, dunque, che spingono a inserire il titolo del testo approvato dal Parlamento sulla scheda, conviene forse, *ad adiuvandum*, sottolineare qualche piccolo paradosso nel quale sembrerebbe incappare la soluzione opposta. Le considerazioni che seguono, proprio per il loro carattere apagogico, sono indipendenti dalla tesi che si è inteso sostenere in questa sede. E tuttavia, se non altro per ampliare la prospettiva di analisi e non ignorare ulteriori profili della questione, sembrano comunque poter aggiungere qualche elemento di interesse.

Anzitutto, non sembra sostenibile che la richiamata incompletezza dell’elencazione degli articoli della Costituzione oggetto di novella possa essere “sanata” dal fatto che la formulazione del quesito rinvierebbe in ogni caso alla pubblicazione notiziale dell’atto, venendo comunque richiamati il numero e la data della Gazzetta Ufficiale in cui reperire il testo sottoposto a referendum. Per assurdo, l’elettore che volesse andare a ricercare il testo nella Gazzetta Ufficiale alla quale il quesito rinvia, lo troverebbe ugualmente menzionato con il suo titolo, e non con l’elencazione degli articoli della Costituzione oggetto di novella.

Da un ulteriore punto di vista, la eventuale formulazione del quesito mediante elencazione degli articoli oggetto di formale revisione sembra condurre – paradossalmente – all’aumento e non alla diminuzione degli elementi di arbitrarietà nella formulazione del quesito. Se, infatti, come si è visto, nell’ipotesi qui sostenuta si propone di inserire il titolo dell’atto approvato dal Parlamento in ossequio alla collocazione del referendum costituzionale in un momento successivo alla fase costitutiva della decisione sui contenuti (rimessa appunto al Parlamento), la formulazione del quesito nel diverso caso di elencazione degli articoli novellati richiede una indicazione dei loro contenuti (introdotta dal “concernenti ...”) che lascerebbe necessariamente fuori i richiamati contenuti ulteriori alla formale revisione degli articoli del testo costituzionale (v. *supra* al par. 4).

Lo stesso prof. Carnevale avanza l’opzione di accedere a una interpretazione “correttiva” dell’art. 16 della l. 352/1970, al fine di “ricomprendere nella formula del quesito anche le disposizioni modificate in via derivativa”. Tuttavia tale ipotesi – oltre a confermare che, nel caso di specie, l’opzione testualmente prevista dalla stessa disposizione conduca ugualmente a una *sineddoche* – sembra inoltre aprire spazi per l’inserimento di elementi arbitrari, per di più non derivanti da una decisione (o anche da una *condiscendenza*) parlamentare, ma dall’intervento di soggetti ulteriori e meno “controllabili” quali i richiedenti la consultazione referendaria o, in ultima analisi, l’Ufficio centrale per il referendum in sede di giudizio sulla legittimità della richiesta. Se infatti l’indicazione delle leggi costituzionali oggetto di modifica (descritte al par. 4.1.) risulta, come per l’indicazione degli articoli della Costituzione dei quali si richiede la modifica, un “miserico cordo compito” per i soggetti richiamati⁶², diversa è invece la condizione delle disposizioni “autonome ulteriori” (analizzate al par. 4.2.). Se per le prime, infatti, potrebbe risultare sufficiente il richiamo formale alla data e al numero d’ordine dell’atto⁶³, per queste ul-

⁶² P. CARNEVALE, *La parte per il tutto...*, cit., p. 6.

⁶³ Es.: «Approvate il testo della legge di revisione degli articoli [...] della Costituzione concernenti [...], nonché delle leggi costituzionali 11 marzo 1953, n. 1, 16 gennaio 1989, n. 1, e 22 novembre 1967, n. 2. concernenti[...], approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale n.

Osservatorio sulle fonti

time risulterebbe insufficiente una modifica della formulazione del quesito fondata su una interpretazione correttiva dell'art. 16 della l. 352/1970 o comunque andrebbe intrapresa una operazione ermeneutica e di sintesi che appare impropria alla luce del dato testuale dell'art. 16. L'operazione necessaria al fine di sintetizzare le disposizioni autonome ulteriori della legge costituzionale in parole finirebbe per accostarsi a qualcosa di simile a una interpretazione analogica dell'art. 32, ultimo comma⁶⁴, della stessa legge, relativo all'obbligo di "denominazione" della richiesta di referendum abrogativo da riprodurre sulla scheda. Tale prospettiva, però, è esclusa ad altri fini dallo stesso prof. Carnevale, che la considera "una forzatura ermeneutica"⁶⁵.

Non resta dunque che tornare, non solo in via residuale, alla soluzione della valorizzazione sulla scheda referendaria del titolo del testo di legge costituzionale deliberato dal Parlamento, rafforzando così ulteriormente l'inquadramento del referendum costituzionale quale momento sì di espressione diretta della volontà popolare, ma inserito in un procedimento di revisione costituzionale e, più in generale, in un sistema costituzionale fondato sulla democrazia rappresentativa, intesa come forma (e limite) nell'esercizio della sovranità.

88 del 15 aprile 2016?» (in corsivo le parti determinate dalla interpretazione "correttiva").

⁶⁴ "L'Ufficio centrale stabilisce altresì, sentiti i promotori, la denominazione della richiesta di referendum da riprodurre nella parte interna delle schede di votazione, al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum".

⁶⁵ Così P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale...*, cit., p. 20.