

Rivista N°: 2/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 13/04/2016

AUTORE: Alessandro Pace*

ANCORA SULLA DOVEROSA OMOGENEITÀ DEL CONTENUTO DELLE LEGGI COSTITUZIONALI**

Sommario: 1. Posizione del problema. La svolta degli anni '80 a proposito del contenuto delle leggi costituzionali. - 2. La tesi favorevole alla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali. Alcune precisazioni. - 3. Le tesi favorevoli al contenuto disomogeneo delle riforme. - 4. La formulazione del quesito referendario relativo ad una legge costituzionale disomogenea (la legge Renzi-Boschi).

1. Posizione del problema. La svolta degli anni '80 a proposito del contenuto delle leggi costituzionali.

1.1. In questo saggio intendo affrontare, ancora una volta, ma da angolature diverse dalle precedenti, il duplice problema: 1) se sia costituzionalmente legittima una legge di revisione costituzionale avente un contenuto disomogeneo, come appunto la Renzi-Boschi già approvata in prima deliberazione¹; 2) se i promotori possano richiedere il referendum, per parti separate, di una legge costituzionale disomogenea allo scopo di garantire la libertà di voto degli elettori.

1.2. Per rispondere alla prima parte del quesito è opportuno ricordare che almeno fino alla proposta di revisione costituzionale della Commissione Bozzi (1983) tanto le leggi costi-

* Emerito di Diritto costituzionale presso l'Università di Roma "Sapienza"

** Versione modificata rispetto a quella pubblicata il 6 aprile 2016 sulla Rivista AIC. Destinato alla pubblicazione in *Giur. cost.* 2015 n. 6.

¹ Il d.d.l. cost. n. 2613-D presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Renzi e dal Ministro per le Riforme costituzionali on. Boschi, è così intitolato: «*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 riforma del titolo V della parte II della Costituzione*». Il d.d.l. è stato, approvato dal Senato in seconda deliberazione il 20 gennaio 2016.

tuzionali², quanto le leggi di revisione costituzionale³ ebbero sempre un contenuto omogeneo⁴. Ciò è tanto vero che il problema del loro contenuto non risulta nemmeno minimamente sollevato nelle prime monografie dedicate alla revisione della Costituzione negli anni '70⁵, né nei manuali di diritto costituzionale del decennio successivo.

Il problema dell'omogeneità/disomogeneità del contenuto delle leggi di revisione costituzionale sorge infatti dopo quella data⁶, a seguito delle proposte della Commissione Bozzi (istituita il 12 ottobre 1983) e, molti anni dopo, a seguito delle proposte della Commissione De Mita-Iotti (l. cost. 6 agosto 1993, n. 1), del Comitato Speroni (istituito con d.p.c.m. Berlusconi del 27 maggio 1994), della Commissione D'Alema (l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1), della riforma costituzionale Berlusconi⁷, approvata dalle Camere ma respinta in sede di referendum confermativo (d.P.R. 28 aprile 2006), delle proposte, immediatamente successive, della Commissione Violante (la cui relazione della Commissione Affari costituzionali venne approvata il 17 ottobre 2007); infine della proposta di revisione presentata dal *Premier* Enrico Letta (d.l.l. cost. n. 813 AS) non approvata nemmeno in prima lettura⁸, con la quale, ancora una volta, come nel 1993 e nel 1997, si pretendeva di derogare incostituzionalmente all'art. 138 Cost.⁹

Iniziative, tutte queste, mediante le quali le forze politiche presenti in Parlamento - abbandonata, l'idea che le "revisioni" costituzionali dovessero limitarsi a perseguire esclusivamente la "manutenzione costituzionale" mediante modifiche puntuali¹⁰ - intrapresero la via

² Statuto speciale della Regione siciliana (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2; r.d.l. 15 maggio 1946, n. 455); Statuto speciale della Regione Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3); Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4); Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1); Statuto speciale dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

³ Norme sui giudizi di legittimità costituzionale (l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1); norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale (l. cost. 11 marzo 1953, n. 1); indizione del referendum d'indirizzo per il conferimento del mandato costituente al Parlamento europeo (l. cost., 3 aprile 1989, n. 2); modifica dell'art. 135 Cost. e disposizioni della Corte costituzionale (l. cost. 22 novembre 1967, n. 2); modifica degli artt. 96, 134 e 135 Cost. e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1, in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1).

⁴ Per questa puntualizzazione v. anche A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, 69.

⁵ G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972.

⁶ Così, motivatamente, P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, in M. Siclari, *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013, 72.; C. FUSARO, *Riforme istituzionali. Forma di governo e sistema politico istituzionale*, Firenze 1990, 29 ss. fa risalire l'incubazione delle riforme al 1978.

⁷ Più specificamente R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in S. Gambino e G. D'Ignazio (cur.), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano 2007, 132 ss. colloca il superamento del contenuto omogeneo con la riforma Berlusconi.

⁸ ... prima per le resistenze del M5S e poi per il dissolvimento della maggioranza di governo.

⁹ P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, cit., 72; M. MANETTI, *La deroga all'art. 138 Cost. e la mossa del cavallo*, in *Rass. parl.*, 2013, 771 ss.; A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in questa *Rivista*, 2013, 2444 ss.

¹⁰ A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, in A. Pace (cur.), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 13; Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 69; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit. 133.

perigliosa delle “revisioni globali” (ancorché non “integrali”)¹¹, nonostante l’art. 4 della l. n. 352 del 1970, nella sua linearità, fosse stato “pensato” solo per i referendum puntuali o comunque omogenei. Di contro si è sostenuto, da taluni studiosi¹², che le “riforme organiche” dovessero ritenersi costituzionalmente legittime (ancorché viziato sotto singoli aspetti)¹³, senza quindi avvertire che le leggi costituzionali disomogenee, violando, per definizione, il principio democratico e la libertà di voto, costituiscono altrettante “rottture” dell’originario disegno costituzionale¹⁴.

1.3. Per rispondere al primo dei due quesiti iniziali, è quindi metodologicamente sbagliato dare per scontata la legittimità costituzionale dei tentativi di riforma succedutisi dal 1983, come se costituissero applicazione dell’art. 138 Cost. (V. *infra* il § 3.3. e 3.5.). Il che conduce, in alternativa, a due conclusioni entrambe logicamente inaccettabili:

1) che le revisioni costituzionali pur essendo disomogenee, sarebbero previste dall’art. 138 Cost. e violerebbero, *per definizione*, i principi della sovranità popolare e della libertà di voto (v. *infra* il § 3.2.);

2) che i tentativi di riforma costituzionale finora esperiti, ancorché senza alcun esito, avrebbero determinato la modifica *tacita* del contenuto delle leggi costituzionali previsto dall’art. 138 Cost., il quale ora consentirebbe riforme disomogenee.

2. La tesi favorevole alla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali. Alcune precisazioni.

2.1. Trascrivo qui di seguito la pagina di un mio saggio del 1995¹⁵, nel quale - nel ribadire la doverosa omogeneità delle leggi costituzionali in precedenza prospettata da Augusto Cerri¹⁶ e da me¹⁷ - prospettavo alcune critiche alla tesi di Giulio M. Salerno favorevole al contenuto disomogeneo delle leggi costituzionali¹⁸.

¹¹ Le quali, come canonizzato da un autorevole studioso, “suppongono” esclusivamente «la superiorità o anteriorità logica della Costituzione rispetto alla (eventuale) legge di revisione». Così F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, in S. Cassese (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, 5195.

¹² V. *infra*.

¹³ Così sia 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*, Torino, 2001, 113, sia F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?* in *Giur. it.*, 1998, IV, 622, in critica del tentativo di riforma di cui alla l.cost. n. 1 del 1997.

¹⁴ V. in questo senso G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova costituzione?* in *Dir. pubbl.* 1997, 606 s.; e G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell’età della mondializzazione*, negli *Scritti in onore di G. Guarino*, vol. II, Padova, 1998, 270. Entrambi gli aa. si riferiscono alla l. cost. n. 1 del 1997.

¹⁵ *Problemi della revisione in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?* In *Studi parl. e di pol. cost.*, 1995, n. 107, 16 s. Il saggio aveva ad oggetto le modifiche costituzionali proposte dal Comitato Speroni.

¹⁶ A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI (ora vol. XXXI), Roma, 1991, 2 (poi, 6); ID., *Commento nel Dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 sulle riforme*, in questa *Rivista*, 1991, 3239.

¹⁷ A. PACE, *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, ne *l’Unità*, 20 novembre 1992; ID., *La nuova Costituzione*, ne *la Repubblica*, 4 giugno 1994. E’ interessante ricordare che, sullo stesso quotidiano, due giorni dopo il mio articolo P. BARILE, *Un patto per fare una nuova Italia*, ne *la Repubblica*, 6 giugno 1994, prospettava *de jure condendo* di attribuire alla Corte costituzionale il controllo sull’ammissibilità delle richieste di refe-

Questa la pagina trascritta: «Come potrebbe dirsi “libero” il cittadino votante, quando fosse posto di fronte ad un’unica legge priva di una “matrice razionalmente unitaria”, che modifichi contemporaneamente la forma di Stato (da regionale in federale), la forma di governo (da parlamentare in presidenziale), la potestà normativa dell’esecutivo, l’assetto della pubblica amministrazione, il sistema delle autonomie locali e, a tacer d’altro, prevedesse (come è stato ventilato nella campagna elettorale del marzo scorso) un limite insuperabile all’imposizione fiscale diretta? A parte il fatto che l’introduzione di un limite costituzionale all’imposizione fiscale diretta faciliterebbe, in sede di votazione referendaria, l’approvazione anche della più dissennata revisione dell’attuale Costituzione, è evidente che, messo di fronte alle più disparate modifiche costituzionali, il cittadino verrebbe ad essere coartato nella sua libera volontà, in un inestricabile ginepraio di proposte di riforma non tutte accettabili; ed il suo voto avrebbe un significato meramente “politico”, essenzialmente plebiscitario, e cioè esclusivamente favorevole, o meno, alla maggioranza di governo.

«Ebbene, nella sua consolidata giurisprudenza relativa ai referendum abrogativi, la Corte costituzionale ha prescritto, a pena di inammissibilità del referendum, che il quesito referendario debba essere “omogeneo”, proprio al fine di garantire “la genuina espressione della volontà del popolo”. E non vi son ragioni serie perché da questo principio ci si debba discostare per il referendum costituzionale.

«Sarebbe anzi ben strano che ciò che vale per il “meno” (il referendum abrogativo delle leggi ordinarie) non debba valere per il “più” (il referendum sulle leggi di revisione costituzionale). Se nella sua giurisprudenza resa in sede di giudizio di inammissibilità di referendum abrogativi la Corte ha evocato, in favore dell’omogeneità del quesito, i principi della sovranità popolare e della libertà di voto, mi sembra davvero inconcepibile che si possa sostenere che “sovranità popolare” e “libertà di voto” non debbano parimenti essere tenuti presenti, dal legislatore, nella formulazione della legge di revisione. La quale – proprio per rispettare la libertà di scelta del votante – dovrebbe perciò limitarsi a modificare singole disposizioni o, tutt’al più, gruppi di disposizioni tra loro strettamente collegate (ad es. gli artt. 92-95 Cost., che fondano la forma di governo parlamentare)¹⁹, in modo da consentire al cittadino di esprimere coscientemente la sua scelta.

«E né si dica che il referendum popolare, nel procedimento di revisione costituzionale, è puramente eventuale, e pertanto la maggioranza che vota la legge costituzionale non deve curarsi della libertà di scelta dei cittadini che fossero chiamati a votare a favore o contro la legge di revisione.

«Nessuno dubita che il referendum, nel procedimento di revisione costituzionale, non è obbligatorio (si badi: il Costituente non lo volle obbligatorio proprio per esaltare la sovranità popolare ancorché esercitata da un’esigua minoranza); ma la sua eventualità è così imma-

rendum confermativo. V. sul punto R. PINARDI, *L’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, 2000, 245 nota 529.

¹⁸ G.M. Salerno, voce *Referendum* in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 230 s.; ID., *Il referendum*, Padova, 1992, 115 s.

¹⁹ V. però *infra* nel §. 2.2.

nente al procedimento di revisione costituzionale, che la legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta viene pubblicata al solo fine di consentire ai cittadini di conoscerla e di valutarla, ed entra in vigore solo dopo che sia inutilmente decorso il termine per proporre il referendum.

«D'altronde sarebbe assolutamente illogico che, mentre non si può istituire un nuovo comune o modificare una esistente circoscrizione comunale senza che le popolazioni interessate abbiano espresso la loro volontà rispondendo a uno specifico quesito referendario (art. 133 comma 2 Cost.), si possa invece addivenire alla trasformazione della forma di Stato e della forma di governo senza dare al cittadino la possibilità di esprimere distintamente la sua volontà in un senso o nell'altro».

2.2. Due precisazioni al riguardo. La prima è che «la mera eventualità di uno sbocco referendario implica, in capo a chi esercita l'iniziativa legislativa costituzionale, il dovere di strutturare il progetto di legge di revisione costituzionale in maniera tale da garantire, nell'esercizio del voto, la libertà del cittadino e, quindi, l'effettiva realizzazione della volontà popolare»²⁰. Il che non è invece avvertito (o comunque sottovalutato) dagli studiosi che sostengono che l'art. 138 consentirebbe riforme totali o comunque revisioni contestuali di disposizioni costituzionali non omogenee.

La seconda precisazione - alla luce dei dibattiti degli ultimi trent'anni - è che, ferma restando la legittimità delle revisioni puntuali, il criterio della "doverosa omogeneità" assorbe il criterio della "puntualità" delle revisioni.

Se l'ostacolo alle riforme globali sta infatti nel rispetto della libertà di voto dell'elettore che sia consapevole del significato del quesito, è proprio l'omogeneità del contenuto della legge costituzionale - vale a dire la comune ispirazione delle modifiche - a costituire l'ostacolo alle riforme globali. Beninteso, l'omogeneità deve essere sostanziale: deve cioè discendere dall'identità tematica delle modifiche, e non dal fatto "formale" ed "estrinseco" dell'inserimento nella stessa legge costituzionale di articoli dal contenuto disparato²¹.

La modifica della forma di governo potrebbe, sotto questo profilo, considerarsi ammissibile quand'anche coinvolgente più Titoli della Parte II della Costituzione, purché contenutisticamente omogenea²².

²⁰ A. CERRI, *Commento*, cit., 3239; A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, 1997, 581 ss. ripubblicato in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionali, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, 215.

²¹ Così, invece, G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 299.

²² A. PACE, *Audizione sul d.d.l. cost. n. 1429 AS* (riforma costituzionale Renzi-Boschi), dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato, 13 maggio 2014. *Contra* F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, cit., 5195 nonché gli aa. citati *infra* al § 3.

3. Le tesi favorevoli al contenuto disomogeneo delle riforme.

3.1. Ammetto che nel saggio del 1995 non mi curai di evidenziare - forse perché a quell'epoca sarebbe stato ovvio sottolinearlo - che la tesi del contenuto disomogeneo delle leggi costituzionali cominciò ad essere seguita solo assai dopo l'entrata in vigore della Costituzione²³. Il che sta a significare che per almeno trentacinque anni si ritenne pacificamente sia in dottrina sia dalle forze politiche, che le leggi costituzionali dovessero avere un contenuto omogeneo²⁴.

Il che revoca in dubbio l'impostazione di quanti sostengono che le riforme globali siano coerenti col disegno originario della Costituzione. Tesi che contrasta, oltre tutto, con il rilievo secondo il quale le riforme totali - tra le quali rientrano ovviamente sia le riforme globali sia, a loro volta, quelle disomogenee - in tanto sono ammissibili in quanto esplicitamente previste in Costituzione. E ciò per l'ovvia ragione, storicamente accreditata e logicamente ineccepibile, che le Costituzioni che non prevedono la possibilità di essere modificate, sono di per ciò stesse assolutamente imm modificabili (addirittura "pietrificate")²⁵, come a suo tempo dimostrato da J. Bryce alla luce di indiscutibili precedenti, ai quali successivamente ne son stati aggiunti altri²⁶.

²³ Per quel che mi risulta, uno dei primissimi sostenitori del contenuto disomogeneo delle leggi costituzionali è M. LUCIANI, *Ancora su Corte costituzionale e referendum*, in questa *Rivista*, 1982, 234, il quale, sulla base del rilievo della mancata previsione di richieste parziali nell'art. 4 della l. n. 352 del 1970 (relativo ai referendum costituzionali), manifestava le sue perplessità relativamente alla giurisprudenza costituzionale contraria ai quesiti disomogenei. Il che, se per un verso costituiva un'apertura per i referendum abrogativi (ancorché contentuisticamente disomogenei), per altro verso coonestava, *ante litteram*, la tesi della inscindibilità delle richieste del referendum costituzionale confermativo.

²⁴ V. in tal senso, tra gli altri, P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, cit., 73, e M. AINIS, *Più quesiti per capire la riforma*, nel *Corriere della sera*, 8 febbraio 2016, il quale esattamente sottolinea che «il procedimento di revisione costituzionale fu congegnato per interventi singoli, mirati. Non per riforme che ambiscono a creare di nuovo l'universo».

²⁵ J.M. SEMPERE, *La reforma constitucional in Rev gen. de legislaciòn y jurisprudencia*, 1907, tomo 111, 262, 468 s.

²⁶ V. J. BRYCE, *Costituzioni flessibili e rigide (Flexible and Rigid Constitutions 1901)*, trad. it. R. Niro, Milano 1988. Per ulteriori indicazioni A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale* in Id., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit.; Id., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 465 ss., e in *Riv. AIC*, n. 2/2014.

Stupisce che uno studioso serio e autorevole come F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, cit., 5194 abbia potuto sostenere che «non trova riscontri nell'esperienza storica» la tesi - sostenuta da Bryce (e da chi scrive) - secondo la quale le costituzioni scritte sarebbero in linea di principio imm modificabili, a meno che la costituzione non preveda esplicitamente un procedimento di revisione. Tale tesi si basa infatti su documenti, dai *Fondamental Orders* del Connecticut (1638) all'*Instrument of Government* di O. Cromwell (1653), dalla Costituzione della Virginia (1776) alla Costituzione francese dell'Anno VIII (1799), dalle *Chartes constitutionnelles* del 1814 e del 1830 all'*Acte additionnel* della Costituzione dell'Impero francese (1815), dallo Statuto albertino del 1848 alla Costituzione francese del Principe-Presidente (1852), dalle Costituzioni spagnole del 1834, del 1837, del 1845 e del 1876 fino alla Costituzione iraniana khomeinista (1979).

Si è prospettato, con specifico riferimento allo Statuto albertino, in contrapposizione alla Costituzione repubblicana, che il primo era un documento essenzialmente politico, mentre la seconda è un documento giuridico (A. PIZZORUSSO, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, 1996, 64): Il che non è esatto, almeno per quanto riguarda lo Statuto albertino il cui art. 81 St. alb. disponeva esplicitamente l'abrogazione delle leggi ad esso contrarie. Parimenti inesatto è lo stesso giudizio con riferimento agli altri documenti costituzionali sopra ricordati, dai quali era spesso esplicitamente disposta l'abrogazione delle leggi precedenti.

D'altra parte non è nemmeno esatto sostenere che il principio della doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali sarebbe stato definitivamente superato nella prassi parlamentare²⁷. Proprio in considerazione delle numerose prese di posizioni dottrinali in favore dell'omogeneità²⁸, la tesi delle revisioni necessariamente omogenee fu infatti tenuta presente, in questa stessa legislatura, dalla riforma Letta (d.d.l. cost. n. 813 AS), il cui art. 4 comma 2 disponeva appunto che «Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico».

3.2. Allo scopo di verificare su quali basi normative e con quali argomentazioni sia stata inizialmente esposta la tesi del contenuto disomogeneo, è d'obbligo considerare per prima la già ricordata voce *Referendum* di Giulio Salerno²⁹.

In tale importante saggio, l'a. sottolinea che, nell'ipotesi di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo, non verrebbero in gioco gli artt. 1 e 48 Cost., non già perché inapplicabili alla specie, ma perché «prevarrebbe l'interpretazione deducibile dall'art. 138

²⁷ A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali? in federalismi.it – Focus Riforma costituzionale* n. 4 del 2016, con eccessiva sicurezza, ha invece esplicitamente affermato: «Che i Costituenti immaginassero solo revisioni puntuali è, al limite, solo un argomento storico che, però, non ha alcun valore giuridico cogente, tantomeno nel nostro caso». Evidentemente l'a. accede all'ipotesi n. 2 riportata alla fine del § 1.2., che, quando la enunciai, mi sembrava addirittura paradossale.

²⁸ In favore della tesi della "puntualità" o, comunque, dell'"omogeneità" del contenuto delle leggi costituzionali per evitare la coercizione della libertà di voto derivante dal contenuto disomogeneo delle stesse, v. i seguenti miei interventi: *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, cit.; *La nuova Costituzione*, cit.; *Problemi della revisione costituzionale*, 14 s.; *Potere costituente, rigidità costituzionale*, cit., 153 s. e 215; *Intervento in S.P. PANUNZIO (cur.), I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, 475; *Sulle revisioni costituzionali*, cit., 465 ss.

Nello stesso senso, si vedano inoltre, in ordine temporale, e senza nessuna pretesa di completezza, le seguenti opere: A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, cit., 2 (ora, 6); ID., *Commento nel Dibattito sul messaggio del Presidente della Repubblica*, cit., 3239; C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme costituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in questa *Rivista*, 1993, 1556; G. DOSSETTI, *La Costituzione ha solide radici*, in ID., *Conversazioni*, Milano, 1994, p. 84; E. BETTINELLI, *Avventure costituzionali e riforme costituzionali*, in *Dem. e dir.*, 1995, 274 s.; ID., *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. Ripepe e R. Romboli (cur.), *Cambiare o modificare la Costituzione?*, Torino, 1995, 42; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. Ripepe e R. Romboli, (cur.), *Cambiare*, cit., 91 s.; ID., *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana*, cit., 132 s.; P. BARILE, *Relazione di sintesi* in E. Ripepe e R. Romboli (cur.), *Cambiare*, cit., 116; ID., *Grande riforma, giudizi separati*, ne *la Repubblica*, 22 dicembre 1997; ID., *La legge richiede il referendum a tema*, ne *l'Unità*, 12 gennaio 1998; G. MORBIDELLI, *Le dinamiche della Costituzione*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, II ed., Bologna, 1995, 131; R. TARCHI, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale*, in G. Branca e A. Pizzorusso (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna – Roma, 1995, 281; M. DOGLIANI, *Potere costituente e potere costituito*, in *Alternative*, 1996, n. 4, 65 s.; V. ANGIOLINI, *Referendum, potere costituente e revisione costituzionale*, in *Jus*, 1996, 329; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. Lanfranchi (cur.), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, 1997, 131 ss., 134; M. VOLPI, voce *Referendum* (dir. cost.), in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 516; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?* cit., 622; R. CALVANO, *L'omogeneità del quesito nel referendum costituzionale ex art. 4, l. cost. n. 1 del 1997*, in questa *Rivista*, 1998, 433 s.; G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale*, cit., 271 (che sottolinea il rovesciamento della funzione del referendum costituzionale posto in essere con la l. cost. n. 1 del 1997); G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1988, 75 ss.; V. CAIANIELLO, *Come nascono le Costituzioni in Dir. e soc.*, 1998, 348 s.; R. CHIEPPA, *Sul metodo e sulla tecnica legislativa delle riforme costituzionali*, in R. Balduzzi (cur.), *La Carta di tutti*, Roma, 2006, 103 s.; E. BALBONI, *Mettere in garanzia la Costituzione*, in R. Balduzzi (cur.), *La Carta di tutti*, cit., 209 ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino, 2012, p. 68 ss.; M. AINIS, *Più quesiti per capire la riforma*, cit.; G. ZAGREBELSKY, *Perché votare NO*, ne *il Fatto quotidiano*, 6 marzo 2016.

²⁹ G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., 230 s.; ID., *Il referendum*, cit., 115 s.

Cost., considerato quale norma “speciale” rispetto alle predette e generali “ragioni” costituzionali adottate a sostegno del requisito in oggetto»³⁰.

Tesi non condivisibile per le seguenti due ragioni:

- perché l'art. 138 non può, per definizione, essere qualificato come una norma “speciale”, in quanto norma *sulla* produzione;

- perché tale tesi, dando per scontata la legittimità delle leggi costituzionali aventi contenuto disomogeneo, contraddice - per sua esplicita ammissione³¹ - gli artt. 1 e 48 Cost. (che la Corte costituzionale, nello stesso anno della “voce” di Salerno, elevò, con la sent. n. 1146 del 1988, a “principi supremi”, come tali inviolabili dalle stesse leggi costituzionali)³².

Pertanto, qualora si condividesse la tesi di Salerno, si dovrebbe ammettere, paradossalmente, che nel nostro ordinamento costituzionale un istituto espressamente designato a “garantire” la rigidità della Costituzione³³ - e cioè il procedimento di revisione costituzionale - sarebbe tenuto, *per definizione*, a tollerare le violazioni della Costituzione.

3.3. Fermo restando questo primo duplice rilievo critico, merita inoltre attenta considerazione anche l'altra tesi dello stesso a., il quale, per respingere l'applicabilità al referendum costituzionale della giurisprudenza costituzionale relativa all'omogeneità dei referendum abrogativi, sostiene la diversità strutturale delle due ipotesi³⁴.

Secondo l'a., mentre per il referendum abrogativo sarebbe prevista la possibilità di quesiti parziali dal contenuto omogeneo, il referendum costituzionale si risolverebbe soltanto in «una verifica della corrispondenza tra la volontà popolare e quella già espressa dagli organi parlamentari nell'atto di revisione o integrazione della Costituzione». Differenza che, per altri studiosi³⁵, consisterebbe in ciò, che mentre l'oggetto del referendum abrogativo è l'atto o le singole disposizioni, l'oggetto del referendum costituzionale è soltanto l'atto. Tesi non meno inesatta perché viziata di apriorismo.

È infatti vero che nel caso del referendum abrogativo la richiesta di abrogazione parziale è esplicitamente prevista dall'art. 27 della l. n. 352 del 1970, mentre nel caso del refe-

³⁰ G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., 230.

³¹ Ancora G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., 230.

³² Corte cost., sentenze nn. 1146 del 1968 e 1 del 2014. In questo senso, richiamando la dottrina dei principi supremi, v. anche F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?* in *Giur. it.*, 1998, IV, 622, e M. OLIVETTI, *La Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali 9e rilievi di ordine procedimentale*, in *Iustitia*, 1997, 174.

³³ V. il titolo VI della Parte seconda.

³⁴ G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., 230; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale*, cit. 159 ss.; F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, cit., 5194; P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma tra indirizzo politico ed emergenza costituzionale*, cit., 73 s.

³⁵ Così S.M. CICONETTI, *Commento nel Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991*, cit., 3243, seguito da A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, 255; S.P. PANUNZIO, *Introduzione al dibattito sul tema Metodi e limiti della revisione costituzionale* in *Id.* (cur.), *I costituzionalisti e le riforme*, cit., 470; *Id.*, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale*, cit. 161; M. LUCIANI, *Intervento* in S.P. Panunzio (cur.), *I costituzionalisti e le riforme*, cit., 478; B. CARAVITA, *Quale regime per l'introduzione delle autonomie differenziate?* nella *Rivista telematica AIC* (2001); G. FERRI, *Il referendum*, cit., 148; F. MODUGNO, voce *Revisione costituzionale*, cit., 5196; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013, 192.

rendum costituzionale non è previsto esplicitamente alcun quesito parziale dall'art. 4, l. n. 352³⁶. Ciò però non deriva dal fatto che nel caso del referendum costituzionale il quesito avrebbe *essenzialmente* ad oggetto l'atto (e non le disposizioni)³⁷, ma dal fatto che quando fu approvata la l. n. 352, e cioè nel 1970, era pacifico, come si è già sottolineato, che le leggi costituzionali avessero un contenuto *essenzialmente* omogeneo.

Ne segue che la tesi secondo la quale oggetto del referendum costituzionale sarebbe sempre l'atto e mai le disposizioni è il frutto di un'inversione logica che non tiene presenti le ragioni per le quali l'art. 4 della l. n. 352, diversamente dall'art. 27, non allude ad un intervento "parziale" sulla legge costituzionale. Ragioni che, come detto e ridetto, stanno appunto nella constatazione elementare che nel 1970 si riteneva che le leggi costituzionali servissero solo per modifiche puntuali, come dimostrano i contributi dottrinali dell'epoca.

3.4. Il discorso cambia con le leggi costituzionali aventi il contenuto disomogeneo. Se queste, come ammette lo stesso a., coerciscono la volontà dell'elettore perché contrastano con gli artt. 1 e 48 Cost., proprio per ciò non si può negare che esse li violino entrambi. A meno che non si segua la tesi secondo la quale, dato che «la sovranità popolare deve essere esercitata - ai sensi dell'art. 1 comma 2 Cost. - "nelle forme e nei limiti della Costituzione"», sarebbe «proprio la Costituzione ad individuare nell'intera legge costituzionale l'oggetto necessario del referendum approvativo»³⁸.

Sfugge però a quest'ultimo studioso, e ad altri³⁹, quanto qui appena ricordato, e cioè che la l. n. 352, ai cui enunciati essi si riferiscono, venne approvata nel 1970, quando era assolutamente pacifico che le leggi di revisione costituzionale servissero solo ad effettuare "manutenzioni" o interventi puntuali.

Non nego che il significato delle disposizioni della l. n. 352 cambierebbe una volta che, in via di ipotesi, entrasse in vigore la riforma Renzi-Boschi avente un contenuto disomo-

³⁶ Ma v. anche il negletto art. 16, l. n. 352 del 1970 a cui accennerò nelle ultime battute di questo saggio.

³⁷ Nel senso criticato, v. G. FERRI, *Il referendum*, cit., 299, secondo il quale è l'unicità della deliberazione legislativa a determinare l'unicità della deliberazione referendaria. Nello stesso senso v. M. PIAZZA, *Le ragioni della mancata previsione del giudizio di ammissibilità del referendum costituzionale*, in R. Pinardi (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 297. Argomento senz'altro suggestivo ma che si scontra con l'art. 16, l. n. 352 del 1970, che consente la sottoposizione a *referendum* sia dell'intero testo della legge costituzionale, sia il testo dei singoli articoli revisionati.

³⁸ Così R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 249. La stessa tesi è stata sostenuta da G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 189 ss., secondo il quale la tutela della libertà di voto dell'elettore - sulla base della quale si fonda la tesi dell'omogeneità delle leggi costituzionali - violerebbe l'art. 1 comma 2 Cost. perché contrasterebbe con la sovranità popolare che deve «esercitarsi nelle forme e nei limiti della Costituzione». E' facile replicare, in primo luogo, che è proprio «l'effettiva realizzazione della sovranità popolare» il valore costituzionale posto alla base della tesi dell'omogeneità e, in secondo luogo, che se è vero che la sovranità popolare deve «esercitarsi nelle forme e nei limiti della Costituzione», la libertà di voto dell'elettore costituisce una di tali forme.

³⁹ Ad es. A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum*, cit., 2, ritiene, ignorando il contesto storico-politico nel quale la l. n. 352 fu approvata, che il contenuto della legge costituzionale di cui parla la l. n. 352, fosse disomogeneo. Il che è inesatto.

Non nego che gli istituti giuridici possano cambiare contenuto mutando il contesto storico-normativo, ma una cosa è dire che, oggi come oggi, una legge (ad es. la l. n. 352) non ha più il significato originario, altro è dire che quella legge, anche quando è stata approvata, aveva il significato che oggi le si attribuisce.

geneo. Solo allora potrebbe infatti seriamente sostenersi che gli artt. 1 comma 2 e 48 Cost. abbiano cambiato significato (con buona pace della sent. n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale), in conseguenza dell'interpretazione sistematica degli stessi nel combinato con la legge costituzionale Renzi-Boschi.

Per cui, nel momento attuale, resta valida la seguente alternativa:

- o si devono ritenere incostituzionali e quindi inammissibili le leggi costituzionali dal contenuto disomogeneo (tesi che, oggi come oggi, troverebbe difficoltà ad essere seguita),
- oppure si deve consentire ai promotori del referendum costituzionale di prospettare, dinanzi all'Ufficio centrale per il referendum, un quesito referendario "per parti separate" della legge costituzionale - nella specie, la Renzi-Boschi⁴⁰ -, che eviti di violare la libertà di voto degli elettori coarcendoli ad esprimere solo un Sì o un No, inidoneo, l'uno come l'altro, a dare una risposta esauriente alla pluralità degli interrogativi che la nuova disciplina costituzionale, sottoposta al referendum, susciterebbe nell'elettore.

3.5. Pur nella consapevolezza dell'eterogenesi del contenuto delle leggi costituzionali⁴¹, si è ciò nondimeno connotata la legittimità di tale trasformazione. E lo si è fatto, da Paolo Ridola, in critica alla riforma Letta⁴², che prevedeva una serie di puntuali progetti di revisione costituzionale allo specifico fine di evitare la violazione degli artt. 1 e 48 Cost. A tal riguardo l'illustre a. ha sollevato delle perplessità a proposito della scissione dei progetti di legge costituzionale in quanto essa impedirebbe ai singoli progetti di «poter essere valutati dal corpo elettorale anche nella loro dimensione sistemica (...), anche allo scopo di meglio far valere la funzione oppositiva del referendum con riguardo alle opzioni fondamentali della forma di Stato»⁴³.

Con riferimento a quest'ultimo argomento, mi limito a rilevare che la funzione oppositiva del referendum non cambia sia che la legge costituzionale sia omogenea sia che essa sia disomogenea.

Quanto al merito della tesi, la valutazione sistemica di Ridola si collega strettamente alla tesi di Salerno, laddove quest'ultimo evidenzia l'«indubbia univocità funzionale» del referendum, come tale «non frazionabile, strutturalmente indipendente dallo specifico contenuto della legge sottoposta al popolo»⁴⁴. Tesi non condivisibile per la semplice ragione che il referendum non può essere considerato «strutturalmente indipendente dallo specifico contenuto della legge sottoposta al popolo». Se, infatti, è il contenuto della legge a determinare

⁴⁰ Per tentativi in questo senso v. F. LANCHESTER, *Documento per il discernimento nel referendum ex art. 138*, nella Riv. telematica *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1 del 2016. e, già prima, R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, cit., 92.

⁴¹ P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma*, cit. 72.

⁴² ...la quale era costituita, da un lato, da una legge costituzionale "madre" che dettava, in deroga all'art. 138, una via alternativa delle revisioni costituzionali, e, dall'altro, da singole leggi costituzionali "figlie" di modifica puntuale della Costituzione.

⁴³ P. RIDOLA, *L'innovazione costituzionale della riforma*, cit. 72.

⁴⁴ G.M. SALERNO, *Il referendum*, cit. 116. In questo senso v. anche G. FERRI, *Il referendum*, cit., 296 ss; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 193.

l'interesse al referendum, è evidente che, con riferimento ad una legge costituzionale disomogenea, l'interesse non può che essere altrettanto frazionabile.

Ma c'è di più. Si è giustamente rilevato che «i principi di chiarezza, omogeneità, univocità dei quesiti, elaborati dalla Corte costituzionale con riguardo al referendum abrogativo, sono di ragione universale e valgono per il referendum costituzionale (condizionando, in questo caso, fin l'atto di iniziativa) ed anche i referendum consultivi»⁴⁵.

Ci sarebbe allora da chiedersi: quale mai valore "sistemico" potrebbe essere attribuito ad un referendum che, ponendo all'elettore solo un quesito, gli impedisca di esprimere la sua opinione su tutti i temi affrontati dalla legge costituzionale?

4. La formulazione del quesito referendario relativo ad una legge costituzionale disomogenea (la legge Renzi-Boschi)

4.1. Ferme restando le riserve sulla legittimità costituzionale delle riforme costituzionali disomogenee, passo qui di seguito ad esaminare - come banco di prova delle tesi fin qui esposte - la legge costituzionale Renzi-Boschi, allo scopo di verificare quali sarebbero le iniziative a disposizione dei promotori che, a fronte di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo, intendessero tutelare la libertà di voto e con essa la sovranità popolare (artt. 1 e 48 Cost.).

I temi affrontati dalla Renzi-Boschi, come si legge dall'intitolazione della legge, sono il superamento del bicameralismo paritario (e quindi l'accentramento delle attribuzioni in favore della Camera dei deputati), la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la riforma del titolo V della parte II della Costituzione. Nell'intitolazione si accenna altresì al contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, che ha però una mera finalità propagandistica, dato che le disposizioni della legge costituzionale Renzi-Boschi, a tal fine considerate, sono solo un paio, per giunta assai modeste⁴⁶, che meglio avrebbero potuto essere collocate in una legge ordinaria.

Resta invece fuori dai quattro temi testé ricordati la modificazione (surrettizia) della forma di governo, che conseguirebbe, da un lato, dalle modifiche del procedimento legislativo e dalla eliminazione del Senato come contro-potere e, dall'altra, dall'entrata in vigore della nuova legge elettorale iper-maggioritaria c.d. *Italicum*. La quale, pur formalmente esulando dalla riforma costituzionale, ne costituisce il "perno"⁴⁷, tant'è vero che, una volta che entrassero in vigore sia la riforma Renzi-Boschi, sia l'*Italicum*, la forma di governo parlamentare si trasformerebbe in una pericolosa e pasticciata forma di governo del primo ministro.

⁴⁵ A. CERRI, *Commento*, cit., 3238 s.

⁴⁶ V. la previsione del "tetto" imposto agli emolumenti dei consiglieri regionali nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci ("nuovo" art. 122 comma 1) e il divieto di finanziamento ai gruppi politici presenti nei consigli regionali (art. 40 comma 2). Mi rifiuto invece di ascrivere alla riduzione dei costi della politica la diminuzione del numero dei senatori o l'eliminazione del CNEL nel mentre veniva liquidata l'apposita struttura per la revisione della spesa pubblica cui era stato proposto il commissario straordinario Carlo Cottarelli.

⁴⁷ L. CARLASSARE, *Incrocio pericoloso*, in AA.VV., *La Costituzione bene comune*, Roma, 2016, 50.

4.2. La formulazione del quesito referendario sulla legge Renzi-Boschi da parte dei vari comitati potrebbe non essere identica, non solo perché i comitati per il No saranno più d'uno - da quel che si legge nei quotidiani - ma anche perché è probabile che sarà la stessa maggioranza parlamentare a richiederlo, come ripetutamente preannunciato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le Riforme, dei quali deve purtroppo sottolinearsi sia la spregiudicatezza che la scorrettezza costituzionale, in quanto non spetta alla parte politica che abbia approvato la riforma costituzionale di chiedere l'indizione del referendum. Nella nostra Costituzione il referendum costituzionale è infatti essenzialmente "oppositivo", per la semplice ma assorbente ragione che in assenza di richiesta del *referendum*, la legge costituzionale entrerebbe comunque in vigore.

La presentazione del quesito referendario da parte della maggioranza, per conto dello stesso *Premier*, avrebbe invece uno scopo ulteriore, quello di trasformare il referendum in un plebiscito, come ripetutamente ammesso dallo stesso Renzi che si è impegnato a dimettersi in caso di sconfitta del Sì⁴⁸.

Ebbene, nel caso di richiesta da parte della maggioranza, il quesito ripeterebbe integralmente l'intitolazione della legge: «*Approvate il testo della legge costituzionale concernente: "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del aprile 2016?*».

Formulazione obiettivamente criticabile, come già brevemente accennato pocanzi. Mentre l'intitolazione tace di altri aspetti importanti, ancorché discutibili, come la modifica del sistema di elezione dei giudici costituzionali e la modifica del procedimento legislativo, si preoccupa invece di sottolineare - a guisa di «uno specchietto per le allodole» - il «*contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni*», con il quale si allude enfaticamente, come già detto, ad un paio di modesti interventi finanziari meglio collocabili altrove.

Essendo difficile, ancorché auspicabile, che l'Ufficio centrale per il *referendum*, a tutela della buona fede dell'elettore, intervenga sull'intitolazione della legge allo scopo di eliminare d'autorità l'accento al contenimento dei costi, lo stesso Ufficio potrebbe invece disporre, nell'ordinanza prevista dall'art. 12 comma 3, l. n. 352 del 1970, che la legge costituzionale sottoposta a referendum sia identificata con la sola data e con l'indicazione della Gazzetta Ufficiale.

4.3. Diversa, invece, la formulazione del quesito da parte degli oppositori della riforma, che potrebbe variare a seconda che il Comitato promotore intendesse contrapporsi *in toto* alla legge Renzi-Boschi, come è stato fatto nei precedenti referendum, oppure intendes-

⁴⁸ ... ciò è stato esplicitamente dichiarato dallo stesso Renzi nella conferenza di fine anno (29 dicembre 2015) e nel discorso alla Camera dei deputati (10 aprile 2016) in occasione della seconda e ultima deliberazione della Camera dei deputati per l'approvazione della legge costituzionale.

se tener conto della libertà di voto degli elettori, pur correndo perciò il rischio di una conferma parziale della legge sottoposta a referendum.

La prima formulazione del quesito degli oppositori potrebbe quindi consistere nella identificazione della data e dell'indicazione della Gazzetta Ufficiale nella quale la legge sia stata pubblicata, corredata dalla descrizione non virgolettata del contenuto, ma omettendo l'accento mistificante al contenimento della spesa pubblica.

La seconda formulazione - alla luce delle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi di questo articolo - potrebbe invece consistere in tre quesiti dal contenuto omogeneo. Il primo, relativo al mutamento della forma di governo, coinvolgente gli articoli concernenti sia il superamento del bicameralismo paritario che la riduzione del numero dei parlamentari. Il secondo relativo all'articolo relativo alla soppressione del CNEL. Il terzo relativo agli articoli concernenti la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Questa seconda formulazione dei quesiti potrebbe limitarsi all'elencazione dei singoli articoli del testo della legge costituzionale sottoposti a referendum tutt'al più con l'aggiunta degli articoli della Costituzione che verrebbero modificati.

4.4. Quest'ultima formulazione del quesito, data la sua novità, potrebbe sollevare qualche difficoltà all'Ufficio centrale per il referendum. Che però potrebbe essere agevolmente superata alla luce sia della «necessità di evitare che esistano zone franche nel diritto costituzionale»⁴⁹ (tanto più che la disomogeneità delle leggi costituzionali non esisteva *ab initio*), sia dagli argomenti che verrebbero esposti dai difensori dei vari Comitati del No dinanzi all'Ufficio centrale per il referendum.

I quali ben potrebbero sottolineare: a) che solo i quesiti selettivi garantirebbero il pieno rispetto dei "principi supremi" previsti dagli artt. 1 e 48 Cost.; b) che il silenzio dell'art. 4 della l. n. 352 del 1970 circa la frazionabilità del quesito è superabile alla luce dell'interpretazione sistematica dello stesso art. 4 nel combinato disposto con gli artt. 1 e 48 Cost. (alla luce della citata sent. n. 1146 del 1988 della Consulta che esige il rispetto dei "principi supremi"); c) che infine a tale conclusione ben si potrebbe pervenire anche sulla base di una lettura costituzionalmente orientata della prima parte dell'art. 16, l. n. 352 del 1970 secondo il quale «*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 ...?»*». Poiché l'art. 16 cit. prevede sia un quesito relativo agli articoli "revisionati" (prima parte), sia un quesito relativo all'intera legge (seconda parte), non sembra convincente la tesi che entrambi i quesiti concernano l'intera legge e non invece i singoli articoli⁵⁰.

D'altra parte non deve nemmeno essere dimenticato che l'art. 12, l. n. 352 del 1970 - che consente all'Ufficio centrale del referendum di contestare, ai presentatori, «le eventuali

⁴⁹ F. LANCHESTER, *Documento per il discernimento*, cit., 2.

⁵⁰ R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, negli *Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, vol. I, Milano, 2007, 610.

irregolarità» - è collocato nel titolo I della legge, relativo appunto al referendum costituzionale⁵¹; e che la più attenta dottrina ha enucleato da tale concetto il potere di correzione, di rettifica, di concentrazione e di separazione di quesiti eterogenei⁵².

⁵¹ Questo rilievo non è tenuto presente da G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 193, secondo il quale, a fronte della disomogeneità del quesito, non vi sarebbe un organo deputato ad una simile attività di controllo.

⁵² A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Padova, 2012, 470.