

Rivista N°: 2/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 04/04/2017

AUTORE: Alessandro Gigliotti \*

## L'AMMISSIBILITÀ DI REVISIONI COSTITUZIONALI DAL CONTENUTO ORGANICO O ETEROGENEO

*Sommario: 1. Inquadramento del problema. - 2. L'ammissibilità di revisioni costituzionali «organiche». - 3. L'ammissibilità di revisioni dal contenuto «eterogeneo». - 4. L'ipotesi di frazionamento del quesito referendario. - 5. Conclusioni.*

### 1. Inquadramento del problema.

Il ponderoso disegno di legge costituzionale di riforma del Senato, approvato in seconda lettura dalla Camera dei deputati nell'aprile del 2016 e sottoposto al voto popolare lo scorso 4 dicembre, ha suscitato dibattiti e polemiche aventi ad oggetto tanto il merito delle singole innovazioni quanto la legittimità costituzionale della revisione stessa, a motivo della sistematicità ed ampiezza del suo impianto complessivo. Il corpo elettorale, infatti, è stato chiamato ad esprimersi su un testo che mirava alla riforma del bicameralismo, alla riduzione del numero dei parlamentari – o, per meglio dire, dei soli senatori –, alla revisione del procedimento legislativo, alla soppressione del Cnel e delle province, alla modifica dell'art. 117 in materia di potestà legislativa delle Regioni. A completare il quadro altre novità apparentemente di secondo piano, quali l'introduzione di un ricorso diretto alla Corte costituzionale per giudicare sulla conformità a Costituzione delle leggi elettorali, la modifica dei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica e l'abrogazione popolare delle leggi, la riforma delle modalità di elezione dei giudici costituzionali di competenza del Parlamento ed altro ancora.

Come si può notare, il disegno di legge andava ben al di là del superamento del bicameralismo paritario e lo stesso titolo – caratterizzato da un'insolita «loquacità»<sup>1</sup> – ne dava

---

\* Dottore di ricerca in *Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate* presso l'Università di Roma "La Sapienza" (alessandro.gigliotti@uniroma1.it).

puntuale conferma. Da qui il dibattito sull'opportunità di sottoporre al corpo elettorale una pluralità di questioni, e quindi di quesiti referendari, in modo da permettere un voto libero e consapevole, cosa che sarebbe stata del tutto impossibile qualora il popolo si fosse confrontato, in un'unica votazione, con temi così disparati ed eterogenei. Il corpo elettorale avrebbe potuto così esprimersi, ad esempio, in favore del superamento del bicameralismo paritario ma non anche dell'abolizione delle province e viceversa, o ancora si sarebbe potuto opporre alla nuova ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni pur condividendo la necessità di svincolare il Senato dal rapporto fiduciario<sup>2</sup>. In altri termini, «spacchettare» il quesito referendario – per utilizzare un'espressione assai in voga negli ultimi mesi anche tra gli studiosi – avrebbe risposto all'esigenza di tutelare la libertà del voto, di cui all'art. 48 della Costituzione, e consentire al corpo elettorale di effettuare una scelta ponderata e consapevole.

Il tema dell'omogeneità del quesito referendario sulle leggi costituzionali e di revisione e quello più ampio e generale della compatibilità con il dettato costituzionale di revisioni «organiche» ed «eterogenee» non sono in realtà nuovi, essendo già stati diffusamente affrontati in concomitanza con l'istituzione delle varie commissioni bicamerali aventi il compito di elaborare progetti di modifica della Seconda Parte della Costituzione. Com'è noto, nel corso dell'XI legislatura fu approvata la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, che disciplinava il funzionamento della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali – istituita l'anno precedente e presieduta da Ciriaco De Mita e Nilde Iotti – e prevedeva un procedimento di revisione della Costituzione derogatorio rispetto a quello fissato dall'art. 138 Cost. In particolare, l'art. 3 della legge costituzionale citata stabiliva che, in seconda lettura, le Camere avrebbero dovuto approvare il progetto di legge approntato dalla Commissione con la maggioranza assoluta e che, successivamente, il testo sarebbe stato sottoposto obbligatoriamente a *referendum* popolare entro tre mesi dalla sua pubblicazione. Analogo procedimento di revisione fu poi previsto dalla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1, istitutiva della Commissione D'Alema e che disponeva anch'essa l'approvazione del testo in seconda lettura con la maggioranza assoluta ed il successivo *referendum* popolare obbligatorio.

In entrambe le circostanze, parte della dottrina si è interrogata sulla legittimità di un procedimento di revisione così concepito, principalmente a causa della «rottura» rispetto a quello «ordinario» di cui all'art. 138, ritenuto da taluni non derogabile<sup>3</sup>. Più in generale, poi,

---

<sup>1</sup> L'espressione è di 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*, 2015, n. 1, p. 1 ss. (ora in *Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 151 ss.).

Questo il titolo del disegno di legge: *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*.

<sup>2</sup> Si veda, in tal senso, l'editoriale di M. ANIS, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, pubblicato sul *Corriere della Sera* del 7 febbraio 2016.

<sup>3</sup> Sul punto, *ex plurimis*, v. A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 62 ss.; M. SICLARI, *Costituzione e riforme. Interventi critici*, Roma, Aracne, 2000, p. 27 ss.; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in A.A. CERVATI - S.P. PANUNZIO - P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 60 ss.

voci critiche sono emerse nei confronti di una riforma che si preannunciava essere, in entrambi i casi, di ampia portata e destinata ad assumere carattere «organico» se non addirittura «eterogeneo»<sup>4</sup>. Due, in particolare, gli argomenti addotti in senso critico. Il primo sviluppato essenzialmente da Alessandro Pace, che partendo dalla sua teoria sulla causa della rigidità costituzionale ha argomentato che l'art. 138 della Costituzione italiana consentirebbe solo revisioni «parziali» e non anche «totali», rendendo quindi ammissibili le modifiche di carattere «puntuale» e vietando quelle «organiche» o «eterogenee». Il secondo, strettamente legato al primo – del quale, anzi, costituisce un diretto svolgimento – e basato sul profilo dell'omogeneità del quesito referendario da sottoporre al corpo elettorale, cui si applicherebbe la giurisprudenza in materia di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo. A tal proposito, parte della dottrina ha infatti sostenuto che il quesito referendario ex art. 138 deve rispondere ai requisiti di omogeneità fissati dalla Corte, con la conseguenza per taluni che la Costituzione consentirebbe unicamente revisioni «puntuali» e «omogenee» – escludendo, per contro, quelle «organiche» ed «eterogenee», quanto meno nel caso in cui vengano sottoposte al voto popolare – mentre secondo altri essa non precluderebbe *tout court* interventi ampi e strutturati, a condizione però che l'eventuale quesito referendario sia formulato in termini chiari ed univoci.

## 2. L'ammissibilità di revisioni costituzionali «organiche».

I due argomenti suesposti, tesi a dimostrare l'illegittimità costituzionale di revisioni «organiche» e/o «eterogenee», prestano il fianco a numerose critiche e necessitano di alcune precisazioni, pur partendo entrambi da premesse validissime. Iniziando dal primo, è bene osservare in via preliminare che esso muove dal corretto presupposto per cui il fondamento della rigidità di una Costituzione non risiede nell'esistenza di un procedimento *ad hoc* per la sua revisione – come generalmente si sostiene<sup>5</sup> –, in quanto detto procedimento, distinto e maggiormente gravoso rispetto a quello legislativo ordinario, è piuttosto una conseguenza del carattere rigido della Carta<sup>6</sup>. Per usare le parole con cui si esprimeva Luigi Rossi negli anni Quaranta del secolo scorso, «*non è che una costituzione sia rigida, perché non può essere modificata dal Parlamento: è che non può essere modificata dal Parlamento, perché è rigida*», è in altri termini un atto normativo giuridicamente sovraordinato alle fonti di rango primario, le quali proprio per tale ragione non possono modificarla né derogarvi<sup>7</sup>. Partendo

---

<sup>4</sup> V., ad esempio, V. BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in *Jus*, 1997, n. 3, p. 472 ss., il quale legge nel procedimento di revisione l'esplicazione del potere costituente.

<sup>5</sup> Per tutti, v. S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (Presupposti e concetto)*, Milano, Giuffrè, 1950, p. 54 ss.; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 17.

<sup>6</sup> Sul punto, v. M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 55; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972, p. 3; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 43 ss.

<sup>7</sup> L. ROSSI, *La "elasticità" dello Statuto italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Padova, Cedam, 1940, p. 34 ss. Sul punto, v. anche M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 1 s.

da tale assunto, Pace identifica la «causa» della rigidità nel carattere documentale di una Costituzione – di ogni Costituzione –, la quale sarebbe di norma non modificabile a meno che essa stessa non disponga diversamente: prevedendo cioè un procedimento per la sua revisione, che può essere tanto il medesimo adottato per l'approvazione delle leggi ordinarie – e si parla allora di Costituzioni *flessibili* – quanto uno più lungo e gravoso, come nel caso delle Costituzioni *rigide*. Ne consegue che la revisione totale è ammissibile unicamente se la Costituzione la prevede espressamente e che in assenza di una norma in tal senso sono consentite solo modifiche parziali, allo stesso modo di come una Costituzione che non preveda alcun procedimento di revisione va considerata in tutto e per tutto immutabile (per usare l'espressione di Pace, una Costituzione *pietrificata*)<sup>8</sup>.

Applicando il presente schema teorico al caso italiano, per il chiaro Autore viene da sé che l'art. 138 della Costituzione non permette revisioni «totali», e quindi «organiche», ma solamente modifiche «parziali», o per meglio dire «puntuali»<sup>9</sup>. Detta conclusione, d'altronde, sembrerebbe trovare conferma nei lavori costituenti, in particolare nell'episodio nel quale – presso la Seconda Sottocommissione – Costantino Mortati suggerì di distinguere tra revisione totale e revisione parziale, adottando per quest'ultimo caso un procedimento meno gravoso rispetto a quello nel quale la modificazione avesse investito l'assetto fondamentale dello Stato. Sennonché, il Presidente Terracini rispose prontamente che era preferibile limitarsi alla sola ipotesi di revisione parziale, cosicché la proposta cadde nel vuoto<sup>10</sup>. Ulteriore conferma potrebbe poi farsi discendere proprio dall'analisi di quelle Costituzioni che diversificano i procedimenti a seconda del fatto che la revisione sia parziale o totale, prevedendo per quest'ultima ipotesi una procedura ancor più gravosa rispetto alla prima, ad esempio disponendo lo scioglimento automatico del Parlamento che ha avviato l'*iter* e la consultazione del corpo elettorale mediante un *referendum* sul nuovo testo costituzionale. Si pensi, in particolare, ai procedimenti dettati dall'art. 44, comma 3, della Costituzione austriaca, dall'art. 168 della Costituzione spagnola, nonché dall'art. 193 della Costituzione svizzera del 1999<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> La teoria della naturale rigidità delle Costituzioni scritte è stata proposta in diversi scritti, tra i quali in particolare A. PACE, *La «naturale» rigidità delle costituzioni scritte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 4085 ss.; IDEM, *In difesa della «naturale» rigidità delle costituzioni scritte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 1209 ss.; IDEM, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra costituzione*, seconda edizione, Padova, Cedam, 1996, *passim*; IDEM, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, seconda edizione, Padova, Cedam, 2002, pp. 1-97.

<sup>9</sup> A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Diritto pubblico*, 2013, n. 2, p. 476 ss. Analogamente, v. anche E. BETTINELLI, *Referendum e riforma «organica» della Costituzione*, in E. RIPEPE - R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 41 ss.; IDEM, *Avventure costituzionali e riforme costituzionali*, in *Democrazia e diritto*, 1995, n. 3-4, p. 271 ss.

<sup>10</sup> Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione (prima sezione), resoconto sommario della seduta di mercoledì 15 gennaio 1947, p. 136. Su tale episodio, v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., p. 36; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, p. 18 ss.; S. SCHETTINO, *La revisione costituzionale nell'esperienza delle Commissioni bicamerali. Brevi osservazioni critiche*, in *Diritti fondamentali*, 2015, n. 1, p. 13, nota n. 42.

<sup>11</sup> M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, cit., p. 109 ss.

In senso contrario, tuttavia, è stato anzitutto evidenziato che la teoria della naturale rigidità delle Costituzioni scritte non ha trovato particolare seguito nella dottrina italiana<sup>12</sup> e che in assenza di tale presupposto la tesi in commento perde molto vigore e persuasività<sup>13</sup>. Nel merito, occorre poi precisare che la distinzione tra revisioni «totali» e «parziali» può essere sovrapposta solo fino ad un certo punto a quella tra revisioni «organiche» e «puntuali». A tal proposito, in dottrina si è osservato che il concetto di revisione «totale» può essere letto tanto in senso formale – essa si realizza quando una Costituzione viene interamente sostituita da un nuovo testo – quanto in senso materiale – nel qual caso ciò che rileva è se l’oggetto della modifica sia o meno una norma fondamentale dell’ordinamento<sup>14</sup> – e che pertanto non vi è un’assoluta coincidenza con quello di revisione «organica»<sup>15</sup>. Lo dimostra con chiarezza il fatto che la modifica di un istituto fondamentale può realizzarsi anche con un intervento circoscritto e che una revisione ben più ampia ed articolata può invece avere un impatto scarsamente rilevante sul quadro istituzionale complessivo. A titolo di esempio, basti pensare a quanto abbiano inciso, nell’ordinamento francese della Quinta Repubblica, la riforma del 1962 sull’elezione diretta del Presidente e quella del 2000 sulla durata del suo mandato – entrambe limitate a pochissime disposizioni – rispetto a quella più corposa del 2008, ma dagli effetti decisamente contenuti<sup>16</sup>. Del resto, negli stessi ordinamenti a rigidità «differenziata» il discrimine tra revisione totale e parziale risulta problematico e incerto – pur essendo basato, per lo più, su un criterio materiale<sup>17</sup> –, tanto che in Austria la corposa riforma del 1929 sull’elezione diretta del Presidente e sul rafforzamento della sua figura è stata realizzata con la procedura meno gravosa, mentre più di recente per l’approvazione della legge di revisione costituzionale correlata all’adesione all’Unione europea si è deciso di ricorrere al procedimento di revisione totale<sup>18</sup>. La conclusione è che, se dalla teoria della naturale rigidità delle Costituzioni scritte si può senz’altro far discendere l’inammissibilità della revisione totale,

---

<sup>12</sup> In senso critico verso la tesi di Pace, oltre a quanto evidenziato in anni precedenti da C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, Roma, Ricerche, 1960, pp. 137 ss. e 221 ss., v. in particolare F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 3712 ss.; 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*, cit., p. 126 ss. Aderiscono a questa tesi, invece, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, cit., p. 29 ss.; C. DE FIORES, *Revisione costituzionale e forma di governo. Il caso dello Statuto albertino*, in *Democrazia e diritto*, 1995, n. 1, p. 223 ss.

<sup>13</sup> S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia*, cit., p. 141.

<sup>14</sup> In questo senso, v. M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Rigidità costituzionale. Limiti e graduazioni*, cit., p. 110 ss.; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, cit., p. 36.

<sup>15</sup> S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l’innovazione costituzionale in Italia*, cit., p. 126 ss.

<sup>16</sup> Sul punto, v. M. CAVINO, *La fine del mito della sesta repubblica*, in M. CAVINO - A. DI GIOVINE - E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 48 ss. nonché bibliografia ivi citata.

<sup>17</sup> A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, cit., p. 20.

<sup>18</sup> A. ZEI, *Riscrivere la Costituzione: riflessioni sui limiti alla revisione costituzionale in Austria in margine al mandato assegnato alla Convenzione costituzionale*, in *Nomos*, 2003, n. 2, p. 143 ss.; F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 3, p. 10 ss.

formalmente o materialmente intesa, discutibile è invece l'ulteriore corollario secondo cui le modifiche al testo costituzionale devono essere necessariamente puntuali.

Si noti altresì che l'incostituzionalità di una revisione totale discende *in primis* dalla teoria dei limiti impliciti, su cui autorevole dottrina ha ampiamente indagato sin dai primi anni del periodo repubblicano. A partire da Mortati, il quale ha osservato che «*l'attività di revisione [...] è correlativamente posta su un piano inferiore nei confronti della Costituzione*», la quale «*pone un ordine totale, fa sorgere un sistema di valori*», mentre la revisione adatta l'ordinamento «*alle nuove esigenze [...] senza alterare le linee fondamentali dell'insieme*»<sup>19</sup>. Cosicché una revisione totale, nella misura in cui «*fa venir meno anche il nucleo centrale caratterizzante una Costituzione storica, non può ricollegarsi a questa, non essendo sufficiente all'uopo che essa abbia luogo secondo le forme predeterminate da essa*»<sup>20</sup>. È ciò che Lavagna ha definito «rigidità sostanziale» di una Costituzione, la quale «*è immodificabile in certi suoi elementi fondamentali: per cui, se questi venissero cambiati, la modifica sarebbe illegale e costituirebbe un atto rivoluzionario; la nuova Costituzione sarebbe una Costituzione completamente diversa*»<sup>21</sup>. Indirizzo dottrinale che può ormai considerarsi consolidato e pacifico e che ha trovato conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale si è confrontata apertamente con la categoria dei limiti impliciti nella nota sentenza n. 1146 del 1988, in cui ha affermato che «*la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*»<sup>22</sup>. Ciò non significa, beninteso, che la nostra Costituzione non possa essere in alcun modo superata, interamente o nei suoi contenuti essenziali, quanto piuttosto che l'approvazione di un nuovo documento costituzionale o la modifica dei principi supremi non potrebbero avvenire nelle forme dettate da quella vigente, dovendosi per contro seguire un procedimento *extra ordinem*<sup>23</sup>: una revisione totale, pur se intesa in senso materiale e per quanto l'*iter* sia rispettoso dell'art. 138, rappresenterebbe per l'appunto una modalità di estrinsecazione del potere costituente, collocandosi al di là dell'ordinamento stesso<sup>24</sup>.

Considerazioni non dissimili, d'altro canto, potrebbero farsi anche in relazione a quegli ordinamenti nei quali è espressamente previsto un procedimento *ad hoc* per la revisione totale, giacché l'approvazione *ex novo* di un documento costituzionale completo ed organico

---

<sup>19</sup> C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, p. 386 ss.

<sup>20</sup> C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., p. 388.

<sup>21</sup> C. LAVAGNA, *Corso di diritto costituzionale italiano e comparato. Le Costituzioni rigide*, Roma, Ricerche, 1964, p. 85.

<sup>22</sup> Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, punto n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> A. PIZZORUSSO, *Limite e procedure della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE - R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, cit., p. 10.

<sup>24</sup> M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., p. 58.

o il mutamento di norme e principi fondamentali, per quanto possano avvenire nel pieno rispetto delle procedure previste, darebbero luogo ad esercizio di potere costituente anziché costituito<sup>25</sup>: si pensi, ad esempio, all'entrata in vigore della Costituzione svizzera del 1999, approvata seguendo il procedimento di revisione totale di cui all'art. 120 della Costituzione del 1874, la quale a sua volta costituisce una revisione generale di quella del 1848<sup>26</sup>. Ma si veda anche il processo di formazione della Costituzione gollista del 1958, avvenuto ai sensi della legge costituzionale 3 giugno 1958 che il Parlamento aveva approvato allo scopo di affidare al Governo in carica, in deroga alla procedura di revisione di cui all'art. 90 della Costituzione del 1946 e con precisi vincoli procedurali e contenutistici, il compito di redigere una legge di revisione costituzionale, da sottoporre dapprima al Consiglio dei ministri e successivamente al voto popolare<sup>27</sup>. E si consideri ancora il processo di transizione istituzionale dei Paesi dell'Europa dell'Est, avviato a cavallo tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, in alcuni dei quali si è giunti ad un radicale mutamento della forma di Stato o addirittura all'approvazione di una nuova Costituzione mediante il procedimento di revisione vigente<sup>28</sup>.

In definitiva, la teoria della naturale rigidità delle Costituzioni scritte perviene alle medesime conclusioni cui è giunta da tempo la dottrina in ordine ai limiti impliciti alla revisione costituzionale: la Costituzione italiana non può essere oggetto di una revisione totale né può essere privata del suo nucleo essenziale neppure ricorrendo al procedimento aggravato di cui all'art. 138. Ma, almeno da questo punto di vista, non vi è ragione alcuna per precludere l'approvazione di modifiche organiche e/o eterogenee che non vadano ad inficiare detto nucleo di valori, soprattutto ove si tenga conto del fatto che non tutte le revisioni si prestano ad interventi minimali e circoscritti. Alcune necessitano per loro natura di sistematicità, come ad esempio nel caso in cui si volesse riformare il bicameralismo, poiché sarebbe a quel punto indispensabile rivedere il procedimento legislativo, l'assetto del regionalismo e/o rafforzare alcuni istituti di garanzia, o qualora si volesse mettere mano alla forma di governo, essendo

---

<sup>25</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, nona edizione, Padova, Cedam, 1976, p. 1241 s.; A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, n. 2, p. 244 ss.

<sup>26</sup> Sulla revisione totale del 1999, però, si vedano le riflessioni di A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in C. MORTATI, *«Una e indivisibile»*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 11, il quale nota che essa ha mantenuto la continuità dell'ordinamento costituzionale non avendone intaccato i principi fondamentali.

<sup>27</sup> Sul punto, v. P. DREVET, *La procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946. Ses applications, sa modification par la loi du 3 juin 1958*, Paris, LGDJ, 1959, *passim* ma in particolare p. 22 ss., il quale in realtà ammette la legittimità di una revisione totale, purché la forma repubblicana non sia messa in discussione; J.M. DENQUIN, *1958. La genèse de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 180 ss., il quale sottolinea come l'obiettivo di De Gaulle fosse sin dal principio quello di giungere all'adozione di una nuova Costituzione, sebbene mediante un procedimento formalmente rispettoso dell'ordinamento allora vigente; W. ZIMMER, *La loi du 3 juin 1958: contribution à l'étude des actes pré-constituants*, in *Revue du Droit Public*, 1995, n. 2, p. 383 ss., che considera la legge costituzionale del 1958 un atto precostituente, finalizzato a consentire la transizione istituzionale senza mutare però il carattere democratico dell'ordinamento.

<sup>28</sup> S. BARTOLE, *Riforme costituzionali nell'Europa centro-orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 9 ss.; M. GANINO, *Le transizioni costituzionali nell'Europa orientale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Costituzionalismo europeo e transizioni democratiche*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 84 ss.

in tal caso ineludibile un ripensamento generale e complessivo dell'intero apparato istituzionale<sup>29</sup>.

### 3. L'ammissibilità di revisioni dal contenuto «eterogeneo».

Il secondo argomento per contestare la legittimità costituzionale di revisioni dal contenuto «organico» ed «eterogeneo» – quello maggiormente utilizzato – poggia, come anticipato, sull'omogeneità del quesito referendario e riprende a tal fine gli spunti provenienti dalla giurisprudenza della Corte in materia di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo. Com'è noto, il canone dell'omogeneità del quesito è stato valorizzato dalla Corte nell'ottica di rendere effettivo il principio costituzionale della libertà del voto degli elettori, alla luce di quello democratico, in modo cioè da non «*coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)*»<sup>30</sup>. Tale esigenza, fatta valere per il *referendum* abrogativo che incide su fonti di rango primario, è ancor più cogente per la materia costituzionale ed è quindi più che opportuno che il popolo venga messo nella condizione di esprimere il proprio voto con la dovuta consapevolezza, senza la quale non vi sarebbe effettiva libertà.

Benché tale premessa sia in tutto e per tutto condivisibile, va detto che applicare le logiche del giudizio di ammissibilità delle richieste ex art. 75 Cost. al *referendum* costituzionale è improprio, data la sostanziale diversità tra i due istituti che, nome a parte, hanno ben pochi elementi in comune. Sul punto si tornerà in seguito. Per ora è bene soffermarsi ancora un momento sulla tesi richiamata, che in concreto nega la conformità a Costituzione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale dal contenuto «eterogeneo», in quanto un'eventuale votazione popolare sarebbe a quel punto viziata per via del quesito non rispondente agli standard costituzionali di cui agli artt. 1 e 48<sup>31</sup>.

Orbene, esistono valide ragioni per respingere le conclusioni cui perviene la corrente dottrinale in questione. Anzitutto, non è ben chiaro quale sia il criterio che permetta di distinguere le revisioni «omogenee», e quindi ammissibili, da quelle «eterogenee», in quanto tali al di fuori del perimetro tracciato dall'art. 138; la giurisprudenza della Corte sulle richieste di *referendum* abrogativo dimostra in modo inequivocabile quanto il concetto di omogeneità sia

---

<sup>29</sup> S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., p. 140.

<sup>30</sup> Corte costituzionale, sentenza 7 febbraio 1978, n. 16, punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> La tesi è stata sostenuta in modo particolare da A. PACE, *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, in *L'Unità*, 20 novembre 1992; IDEM, *La nuova Costituzione*, in *La Repubblica*, 4 giugno 1994; IDEM, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, n. 107, p. 14 s.; E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, cit., p. 43 s.; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE - R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, cit., p. 89 ss.; A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Treccani, 2000, p. 6; M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, 2002, p. 336 ss.



soggettivo e sfuggente<sup>32</sup>. Ma quand'anche la distinzione si rivelasse nei fatti agevole, si giungerebbe al paradosso di considerare costituzionalmente illegittima una legge di revisione di ampio respiro per il solo fatto che, qualora sottoposta a *referendum*, il quesito sarebbe eterogeneo: la consultazione popolare, infatti, non è obbligatoria e viene indetta solo se richiesta dai soggetti cui la Costituzione conferisce tale facoltà – 500.000 elettori, 5 Consigli regionali, un quinto dei componenti di ciascuna Camera –, sicché di fronte ad una loro inerzia la legge viene promulgata ed entra immediatamente in vigore. Difficile argomentare che una medesima legge di revisione sia costituzionalmente illegittima se sottoposta a *referendum* e non lo sia, per contro, allorché la consultazione non venga effettuata. A meno di non riuscire a dimostrare l'esistenza di un limite procedimentale alla revisione, il cui fondamento costituzionale è però quanto meno dubbio e che richiederebbe altresì un controllo preventivo sul quesito<sup>33</sup>. Fatto sta che un giudizio di ammissibilità, sul modello di quello svolto dalla Corte per l'abrogazione popolare, non è previsto dalla Costituzione<sup>34</sup> e, *de iure condendo*, non è nemmeno auspicabile introdurlo, anche perché la richiesta di *referendum* diverrebbe a quel punto uno strumento in mano alle opposizioni parlamentari per bloccare la riforma, più che per consentire al popolo di pronunciarsi sul merito.

Analogo discorso, del resto, dovrebbe farsi relativamente al caso di approvazione della legge in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi, fattispecie nella quale l'art. 138 non prevede alcun intervento popolare. Se, infatti, l'illegittimità costituzionale di una legge di revisione «eterogenea» ha origine nel quesito referendario privo di «matrice razionalmente unitaria», è chiaro che approvando la legge ai sensi del terzo comma dell'art. 138 il vizio non sussiste. Ma può mai essere la maggioranza con cui si delibera a determinare o meno – in via indiretta, peraltro – l'illegittimità costituzionale di una legge di revisione? Dubitarne è più che lecito, giacché l'unica conseguenza giuridicamente rilevante che può farsi discendere dall'approvazione a maggioranza dei due terzi è che la legge viene immediatamente promulgata, in quanto l'accordo necessario per deliberare postula la partecipazione attiva di buona parte delle opposizioni ed è a quel punto superfluo chiamare in causa il corpo elettorale<sup>35</sup>. Per tale ragione, non sembra potersi accogliere neppure la tesi secondo cui l'art. 138 andrebbe a delineare due distinti procedimenti, l'uno idoneo ad operare revisioni che denotino «profondità ed estensione» – deliberando a maggioranza dei due terzi –, l'altro da ritenersi limitato a meri «emendamenti», per i quali è sufficiente la maggioranza assoluta ed è am-

---

<sup>32</sup> Su questo profilo, si vedano le riflessioni di M. LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi*, tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Bologna, Zanichelli, 2005, p. 403 ss. ma soprattutto p. 434 ss.

<sup>33</sup> Tesi, questa, fatta propria ad esempio da S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 4, p. 6, che parla in proposito di un giudizio preventivo da affidare alla Corte costituzionale.

<sup>34</sup> Su tale aspetto, si veda M. PIAZZA, *Le ragioni della mancata previsione del giudizio di ammissibilità nel referendum costituzionale*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 285 ss.

<sup>35</sup> Sul punto, v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 1230; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., p. 61.

messo altresì l'intervento popolare<sup>36</sup>. Per quanto detta tesi avrebbe il merito di risolvere il paradosso poc'anzi evidenziato, bisogna riconoscere che nulla, nel dettato costituzionale, autorizza una simile chiave di lettura.

Si aggiunga, in secondo luogo, che il canone dell'omogeneità permette di cogliere una prima significativa differenza tra il *referendum* abrogativo e quello costituzionale. Nel primo, il quesito racchiude in sé la questione di fondo da sottoporre all'elettore, che deve pronunciarsi sulla richiesta di abrogare o meno le disposizioni ivi richiamate. Con una significativa eccezione, tuttavia, che ricorre nel caso dell'abrogazione totale, nella quale egli si confronta invece con un quesito secco – «*volete che sia abrogata la legge 1° dicembre 1970, n. 898, "Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio"?*» – per la cui valutazione è necessario risalire al testo e ai contenuti dell'atto normativo in oggetto. Sia ben chiaro: anche nell'ipotesi di abrogazione parziale – anzi, si potrebbe dire soprattutto in tale ipotesi – l'elettore accorto non potrà esprimere un voto consapevole senza un previo esame del testo di legge, indispensabile per un successivo raffronto con le parti da abrogare; il *referendum* parziale, d'altronde, non sempre ha portata ablativa, ma determina nella stragrande maggioranza dei casi una vera e propria modifica dell'atto se non addirittura una sua parziale riscrittura, allorché i promotori adottino – come sovente avviene – la tecnica del ritaglio normativo. Ma proprio per tale motivo la formulazione del quesito assume qui un rilievo dirimente, potendo essere più o meno perspicuo, complesso, articolato o eterogeneo a seconda di come i promotori lo abbiano concepito e redatto. Ed è esattamente nel quadro descritto che entra in gioco il parametro dell'omogeneità, che la Corte è stata in un certo senso «costretta» ad utilizzare per evitare che agli elettori si potesse proporre un voto unico su una molteplicità di questioni sconnesse tra loro, su un quesito privo cioè di una «matrice razionalmente unitaria».

Nel *referendum* costituzionale, per contro, il quesito non dà luogo a nessuna incertezza sull'oggetto della votazione: l'elettore è chiamato giustappunto ad approvare o respingere il disegno di legge di revisione adottato dalle Camere e deve perciò prendere posizione sull'atto normativo nella sua completezza ed organicità<sup>37</sup> – così come avviene nel caso del *referendum* abrogativo totale, seppure con altre finalità e con diversi effetti –, il che esclude a priori che la sua formulazione, peraltro vincolata a termini di legge, possa in qualche modo condizionarlo, confonderlo o coartarlo. Ne consegue che ragionare di omogeneità nel quadro descritto è del tutto fuori luogo, visto che il quesito sottoposto al corpo elettorale è *per definizione* univoco ed ha il solo scopo di preludere all'ultimo e decisivo passaggio dell'*iter legis*, la

---

<sup>36</sup> La tesi è sostenuta da S. MERLINI, *La forma di governo nella riforma costituzionale*, in T. GROPPI - P. PETRILLO (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 3 ss.

<sup>37</sup> Lo notano S.M. CICONETTI, *Commento*, in *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3243; A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, cit., p. 254 s.

votazione popolare, collocata subito dopo le deliberazioni finali delle due Camere ed avente la medesima natura giuridica di queste<sup>38</sup>.

In definitiva, l'estensione al procedimento di revisione costituzionale della giurisprudenza in materia di ammissibilità del *referendum* abrogativo poggia sull'erronea sovrapposizione tra omogeneità del quesito referendario e omogeneità della legge, che è però tutt'altra questione. Se così non fosse, non si spiegherebbe, tra l'altro, per quale ragione la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, abbia previsto un *referendum* popolare su un atto per sua natura organico ed eterogeneo quale lo Statuto regionale, nonché sulle leggi regionali per la sua revisione. *Referendum* popolare che, segnatamente, «*si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti*», come ha precisato la Corte costituzionale nella sentenza n. 445 del 2005, con la quale ha annullato l'art. 3, comma terzo, della legge 24 dicembre 2004, n. 31, della Regione Liguria, nella parte in cui alludeva alla possibilità di indire *referendum* parziali in ambito statutario<sup>39</sup>. Impossibile non cogliervi spunti per il tema in questione, viste le indubbie analogie tra il procedimento di revisione costituzionale e quello di approvazione degli Statuti, palesemente modellato sull'art. 138<sup>40</sup>.

Appare allora di tutta evidenza che valorizzare il parametro costituzionale della libertà del voto per confutare la legittimità di revisioni di ampia portata ha senso solo e unicamente, *ad adiuvandum*, qualora si ammetta una preclusione generale nei confronti delle leggi costituzionali e di revisione dal contenuto eterogeneo, prescindendo cioè dall'*iter legis* e dalla maggioranza con la quale il testo viene approvato<sup>41</sup>. Ora, esiste un principio costituzionale che impone l'omogeneità delle leggi costituzionali? Vi è un limite implicito alla revisione di questo tenore? Si è visto, in precedenza, come dalla teoria dei limiti impliciti discendano l'inammissibilità di una revisione totale e l'inviolabilità dei principi fondamentali dell'ordinamento, i quali non sono nella disponibilità del legislatore costituzionale. Quest'ultimo è tenuto altresì al rispetto delle norme sul procedimento di revisione e, soprattutto, della *ratio* che esse sottendono – il principio di rigidità –, quel che Mortati definisce i «*requisiti necessari alla rigidezza*»<sup>42</sup> e che consistono nel carattere parlamentare del procedimento e nella tutela delle minoranze<sup>43</sup>. Non però nell'omogeneità dell'atto-fonte, che non assurge pertanto a parametro di costituzionalità della legge di revisione. L'ammissibilità di

---

<sup>38</sup> Analogamente, v. A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 4, p. 4.

<sup>39</sup> In argomento, v. F. BENELLI, *L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del «tutto o niente»*, in *Le Regioni*, 2006, n. 2-3, p. 535 ss.

<sup>40</sup> Sul punto, v. P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddوحة*, in *Nomos*, 2016, n. 1, p. 5 s.

<sup>41</sup> Come fanno, ad esempio, E. BETTINELLI, *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, cit., p. 41 s.; IDEM, *Avventure costituzionali e riforme costituzionali*, cit., p. 271 ss., secondo il quale l'art. 138 permette solo «revisioni» della Costituzione, e quindi modifiche puntuali, e non anche «riforme», vale a dire modifiche organiche e sistematiche dell'impianto originario della Carta; A. CERRI, *Revisione costituzionale*, cit., p. 6; A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, cit., p. 476 ss.

<sup>42</sup> C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, cit., p. 141 s.; IDEM, *Costituzione (Dottrine generali e Costituzione della Repubblica Italiana)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, p. 187 s.

<sup>43</sup> S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., p. 117 s.

revisioni organiche e/o eterogenee sembra dunque la conclusione più coerente con il quadro costituzionale e con lo stesso dato testuale dell'art. 138, la cui generica espressione lascia appunto intendere che sia possibile – nel rispetto dei suddetti limiti – mettere mano «*a revisioni vaste e complesse e persino generali*»<sup>44</sup>.

#### 4. L'ipotesi di frazionamento del quesito referendario.

Le difficoltà descritte nel rintracciare un limite materiale implicito alla revisione, che precluda l'approvazione di leggi costituzionali dal contenuto eterogeneo, hanno indotto parte della dottrina a spingersi in altra direzione ed a ritenere che la mancata omogeneità del quesito referendario – *rectius*, della legge costituzionale – non conduca *tout court* all'illegittimità dell'atto, bensì richieda un frazionamento dello stesso quesito in una pluralità di richieste che, singolarmente considerate, rispondano al requisito dell'omogeneità. Tesi, questa, avanzata già in passato da Roberto Romboli<sup>45</sup> e riemersa poi di recente in previsione del *referendum* sul disegno di legge costituzionale di riforma del bicameralismo, vista l'evidente eterogeneità di contenuti che è dato riscontrare in esso<sup>46</sup>.

Per quanto l'ipotesi di frazionare il quesito possa apparire come la quadratura del cerchio, essendo l'unica via percorribile per tutelare la libertà del voto senza scontrarsi con le aporie poc'anzi evidenziate, va detto che essa pone difficoltà applicative insormontabili e difetta, ad ogni modo, di fondamento legislativo e costituzionale. Anzitutto, è da escludere che il frazionamento possa essere disposto ad opera dell'Ufficio centrale per il *referendum*, cui l'art. 12 della legge 25 maggio 1970, n. 352, assegna il compito di giudicare sulla legittimità della richiesta. A tale riguardo, giova chiarire che il comma 2 del medesimo articolo, nel precisare che l'Ufficio deve verificare che la richiesta «*sia conforme alle norme dell'articolo 138 della Costituzione e della legge*», non configura alcun sindacato di costituzionalità di essa, alla stregua del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale in materia di abrogazione popolare. Ai giudici di Cassazione spetta piuttosto verificare che la legge costituzionale sia stata approvata con la maggioranza richiesta – verifica che, invero, compete in primo luogo ai due Presidenti di Assemblea –, che la richiesta sia pervenuta entro tre mesi dalla pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale e, più in generale, che questa sia conforme alle norme di legge, dovendosi perciò escludere che il controllo possa estendersi sino alla valutazione dell'omogeneità del quesito o addirittura al suo frazionamento in due o più quesiti diversi.

---

<sup>44</sup> L'espressione è di M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, cit., p. 58.

<sup>45</sup> Più in dettaglio, in occasione di un convegno promosso dalla Facoltà di Giurisprudenza di Pisa sul tema *Cambiare la Costituzione?*, egli si era interrogato sul come assicurare la libertà del voto in assenza di un giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* costituzionale, concludendo nel senso di ritenere ammissibile una richiesta parziale, avente cioè ad oggetto una specifica parte della legge di revisione dotata del carattere dell'omogeneità. Sul punto, v. R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, cit., p. 91 ss.

<sup>46</sup> M. AINIS, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, cit.; F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2016, n. 1, p. 3 s.; A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, n. 6, p. 2312 ss.

Si consideri, peraltro, che neppure in relazione al *referendum* abrogativo l'Ufficio centrale ha poteri così estesi, per quanto l'art. 32 della legge n. 352 del 1970 disponga che esso deve concentrare le richieste che denotino uniformità o analogia di materia. Si tratta infatti di una norma la cui *ratio* si rinviene, evidentemente, nella necessità di evitare che il popolo si pronunci più volte sul medesimo quesito ovvero su quesiti analoghi ma formulati in modo differente, ad esempio includendo nei diversi *petita* disposizioni la cui contemporanea abrogazione determinerebbe problemi di coerenza della normativa di risulta. Che sia inopportuno attribuire all'Ufficio centrale l'onere di frazionare il quesito appare ancora più evidente ove si rifletta sulle analogie esistenti con il potere, accordato al medesimo organo ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 1978, di «trasferimento» del quesito nel caso di abrogazione con sostituzione delle disposizioni da sottoporre al corpo elettorale. Se, di principio, il trasferimento è finalizzato ad impedire che il legislatore, a procedimento referendario avviato, possa bloccare le operazioni apportando modifiche di pura forma alle disposizioni interessate, è anche vero che non sempre è facile distinguere quando una modifica sia puramente formale e quando sia di sostanza. Il rischio concreto è che, in taluni casi, l'Ufficio centrale sia di fatto costretto a formulare *ex novo* il quesito, incombenza che non soltanto esula dalle sue competenze ma che genera altresì l'effetto di sottoporre al voto popolare una richiesta diversa da quella sottoscritta dagli elettori. Né più né meno di quanto accadrebbe nell'ipotesi di frazionamento del quesito: anche in tal caso, infatti, si finirebbe per affidare all'Ufficio centrale una discrezionalità che va ben oltre il mero sindacato di legittimità e per coartare la volontà dei proponenti, le cui sottoscrizioni sono apposte ad un altro quesito. Da notare, infine, che dinanzi a richieste abrogative eterogenee la Corte costituzionale si limita a dichiararne l'inammissibilità, senza procedere ad alcun frazionamento<sup>47</sup>, e che essa ha precisato che lo stesso Ufficio centrale non deve fare altro che «*accertare la legittimità delle richieste alla stregua di quella legislazione ordinaria che ha determinato le modalità di attuazione del referendum*»<sup>48</sup>, visto che un conto è «*la scissione delle richieste, altro la rettifica delle richieste stesse, mirante a far coincidere forma e sostanza del quesito*»<sup>49</sup>. Non si vede, quindi, per quale ragione il *referendum* costituzionale dovrebbe sottostare ad un regime diverso.

Né priva di controindicazioni appare l'altra tesi, che vorrebbe conferire agli elettori – nonché, per coerenza, a parlamentari e Consigli regionali – la facoltà di presentare richieste parziali o di votazione per parti separate<sup>50</sup>. Se da un lato essa consente di porre rimedio ai problemi appena evidenziati, dall'altro ne crea di maggiori, anzitutto perché le richieste potrebbero non essere perfettamente convergenti e sarebbe a quel punto difficile conciliare gli effetti delle singole pronunce popolari, potenzialmente in contrasto l'una con l'altra; per tale

---

<sup>47</sup> Lo nota, con acutezza, P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, cit., p. 8.

<sup>48</sup> Corte costituzionale, sentenza 7 febbraio 1978, n. 16, punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>49</sup> Corte costituzionale, sentenza 7 febbraio 1985, n. 35, punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

<sup>50</sup> In particolare, per questa tesi v. R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, cit., p. 91 ss.; V. ANGIOLINI, *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, p. 312 s.; F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, cit., p. 4.

motivo, sarebbe opportuno prevedere un approfondito controllo sulla formulazione del quesito, in termini di omogeneità e coerenza intrinseca, la qual cosa costringerebbe l'Ufficio centrale a procedere in alcuni casi ad una sua rettifica o ad un ulteriore frazionamento; infine, non si può neppure escludere che il corpo elettorale si trovi disorientato dinanzi ad una pluralità di questioni distinte ma almeno in parte interconnesse, con la paradossale conseguenza che il frazionamento andrebbe in senso diametralmente opposto rispetto alla finalità di garantire un voto libero e consapevole, finalità per la quale esso è appositamente pensato.

Più in generale, questa seconda ipotesi – così come la prima – si scontra con il quadro normativo vigente, costruito sull'evidente presupposto che il voto debba avere ad oggetto l'intero atto: l'art. 4 della legge n. 352 del 1970, in particolare, precisa che la richiesta deve contenere l'indicazione della legge di revisione o della legge costituzionale che si intende sottoporre al voto popolare, mentre il successivo art. 16, nel delineare il modello di quesito, fa riferimento esclusivamente alla legge nel suo complesso e non già a singole parti di essa. Cosicché il frazionamento del quesito richiederebbe quanto meno un intervento legislativo che modifichi in tal senso la legge del 1970, salvo ritenere sufficiente una sentenza della Corte costituzionale che dichiari l'illegittimità costituzionale di quest'ultima nella parte in cui non permette la presentazione di quesiti parziali o richieste di voto per parti separate. Ora, l'unico soggetto che in teoria potrebbe rimettere la questione alla Corte sarebbe l'Ufficio centrale per il *referendum*<sup>51</sup>, la cui legittimazione a fungere da giudice *a quo* è però quanto meno dubbia alla luce della funzione svolta, materialmente amministrativa. Molto più verosimile sarebbe ipotizzare uno scenario in cui il comitato promotore, di fronte al rigetto di una richiesta parziale, impugnò l'ordinanza in sede di conflitto tra poteri presso la Corte, la quale dovrebbe a sua volta sollevare davanti a se stessa la questione di legittimità delle norme di legge richiamate, sulla falsariga del precedente della sentenza n. 68 del 1978.

Si giunge così al «cuore» del problema: il frazionamento del quesito è compatibile con l'art. 138 e con il quadro costituzionale complessivo? Chi scrive ritiene di no in quanto il *referendum* costituzionale è un istituto completamente diverso da quello abrogativo e non ha pertanto alcun senso trasferire al primo le logiche del secondo, in particolare in tema di giudizio di ammissibilità. Il *referendum* abrogativo, infatti, è una sorta di iniziativa legislativa popolare nella quale il corpo elettorale non soltanto elabora una «proposta», ma delibera su di essa in via definitiva<sup>52</sup>; è un istituto atipico, quindi, dotato di autonomia propria e corrispondente nella forma – oltre che nella sostanza – ad una legge meramente abrogativa proposta ed approvata dal popolo, sebbene l'apertura a quesiti parziali e tecnica del ritaglio normativo ne abbia stravolto non di poco la natura. Non a caso, alla pronuncia popolare si dà efficacia per mezzo di un decreto del Presidente della Repubblica che assume la forma di atto avente forza di legge. E, proprio in virtù del fatto che il procedimento non coinvolge in alcun modo le

---

<sup>51</sup> In questo senso, ad esempio, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 194.

<sup>52</sup> Così anche M. BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. II, Firenze, Barbera, 1950, p. 73; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1974, p. 100 ss.

assemblee legislative, sono all'uopo previsti dei controlli preventivi di legittimità e costituzionalità atti ad evitare un uso improprio dell'istituto.

Per contro, la consultazione popolare prevista dall'art. 138 si inquadra pienamente nel tradizionale modello di *referendum*, generalmente concepito nel panorama comparatistico quale strumento di cooperazione tra assemblee parlamentari e corpo elettorale nell'approvazione di un atto legislativo<sup>53</sup>. Il *referendum* costituzionale è giustappunto inserito all'interno di un *iter* strutturato, che assegna un ruolo preminente alle Camere, cui spetta predisporre l'articolato, e circoscrive l'intervento popolare alla sola votazione finale, senza possibilità di apportarvi modifiche. Ciò emerge con chiarezza dall'analisi della fase costitutiva del procedimento, che si compone di due distinte letture rispondenti a logiche diverse: 1) una prima di carattere «redigente», tesa alla formulazione del testo seguendo l'*iter* delle leggi ordinarie (artt. 97 RC e 121 RS) e con il solo vincolo della riserva di assemblea (art. 72, comma quarto, Cost.); 2) una seconda di natura «deliberante», nella quale le Camere e il corpo elettorale si pronunciano in via definitiva sul testo approntato durante la fase «redigente». La seconda lettura, in altri termini, non è la sede per valutazioni di dettaglio, ma è volta ad accertare in modo solenne la definitiva volontà, parlamentare e popolare, di dare corso alla revisione stessa<sup>54</sup>. Per tale motivo, le Camere non possono apportare ulteriori modifiche al disegno di legge e devono procedere, dopo un veloce passaggio in Commissione, alla discussione generale ed al voto finale (artt. 99 RC e 123 RS). A maggior ragione, è impensabile che l'articolato possa essere emendato dal corpo elettorale per via referendaria.

Si consideri inoltre che la pronuncia popolare assume la natura giuridica di elemento costitutivo della legge di revisione<sup>55</sup> e che quest'ultima, a sua volta, si configura come atto complesso, alla cui formazione concorrono tre distinti organi: la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e il corpo elettorale, i primi due con il compito di redigere il testo, il terzo con quello di approvarlo in via definitiva in collaborazione con gli altri due<sup>56</sup>. Il *referendum* ha quindi la stessa natura giuridica delle due deliberazioni parlamentari e risponde ad un'identica *ratio*, ragion per cui l'oggetto delle tre votazioni non può che essere il medesimo. Ammettere un *referendum* parziale o un voto per parti separate, per contro, significherebbe stravolgere l'*iter* previsto dall'art. 138 e riconoscere al popolo un potere emendativo sul testo – per quanto di tipo puramente soppressivo<sup>57</sup> – da esercitarsi peraltro in una fase avanzata del procedimento, nella quale l'articolato è ormai insuscettibile di modifiche.

---

<sup>53</sup> E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 104 s.

<sup>54</sup> C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, cit., p. 412, nonché S.M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 140.

<sup>55</sup> Per questa tesi, v. in particolare C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 1229, nonché G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, cit., p. 186; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 164 ss.

<sup>56</sup> P. VIRGA, *La revisione costituzionale*, in *Il circolo giuridico*, 1948, p. 116; P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. II, cit., p. 493; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 187.

<sup>57</sup> La natura è soppressiva perché la votazione popolare, nel caso di quesiti parziali o voto per parti separate, non può produrre altro effetto se non quello di precludere l'entrata in vigore di singole porzioni della legge costituzionale, salva naturalmente l'ipotesi di bocciatura di tutti i quesiti.

Va ad ogni modo osservato che il quadro descritto non muterebbe neppure qualora si optasse per la tesi contrapposta, che vede nell'intervento popolare un mero requisito di efficacia della legge di revisione<sup>58</sup>. Secondo la presente lettura, il *referendum* non avrebbe natura costitutiva poiché la consultazione è eventuale e, in assenza di richieste, non vi sarebbe alcuna partecipazione popolare al procedimento<sup>59</sup>. Sebbene l'obiezione non sia decisiva, potendo il popolo manifestare la propria volontà anche in forma tacita<sup>60</sup>, va detto che nell'ipotesi descritta la tesi del frazionamento sarebbe ancor più manifestamente illogica. Posto, infatti, che la legge sia perfetta in virtù della sola approvazione parlamentare e che la pronuncia popolare funga da atto di controllo, come potrebbe il testo subire modifiche nella fase integrativa dell'efficacia, per mano di un atto puramente accessorio ed esterno alla fase costitutiva del procedimento? E potrebbe mai la (presunta) eterogeneità del quesito invalidare l'intera legge, se non in conseguenza di un limite procedimentale alla revisione di cui però non c'è traccia nell'art. 138?

In ultimo, va ribadito che la tesi del frazionamento è insostenibile poiché poggia su un presupposto sbagliato, in quanto confonde omogeneità del quesito ed omogeneità della legge di revisione. Sul punto si è già detto in precedenza. Qui preme ancora una volta sottolineare che la formulazione secca del quesito esclude in partenza che vi si possa applicare la giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità, la quale assume una logica solo nel caso di un istituto ben diverso quale quello dell'abrogazione popolare e, segnatamente, in presenza di quesiti parziali. Non è in fondo casuale se la diretta conseguenza della tesi che qui si contesta sia, in concreto, il frazionamento della legge costituzionale e non già del quesito, per sua natura omogeneo e dotato di una «matrice razionalmente unitaria».

## 5. Conclusioni.

Nel presente lavoro si è cercato di dimostrare che la Costituzione repubblicana non pone alcuna preclusione all'approvazione di leggi di revisione organiche o dal contenuto eterogeneo e che, in ogni caso, il *referendum* popolare previsto dall'art. 138 deve avere ad oggetto l'intero testo di legge approvato dal Parlamento, senza che si possa procedere ad alcun frazionamento del quesito o della legge. Si è altresì messo in evidenza che la giurisprudenza costituzionale in materia di omogeneità non è estensibile al procedimento di revisione, data la sostanziale diversità tra i due istituti di democrazia diretta che esclude *a priori* che il

---

<sup>58</sup> Tesi, peraltro, che ha non pochi sostenitori, quali in particolare A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 19; F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, Vallecchi, 1969, p. 181 s.; S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 147 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., p. 103 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 101 ss.; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, cit., p. 171; A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, in *Rivista Aic*, 2016, n. 4, p. 6 ss.

<sup>59</sup> Sul punto, v. ad esempio S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 140.

<sup>60</sup> C. MORTATI, *Lezioni di diritto costituzionale italiano e comparato*, cit., p. 162 ss.



quesito referendario sulla legge di revisione possa difettare di univocità e ledere pertanto il principio della libertà del voto di cui all'art. 48 della Costituzione.

Ciò non toglie che in taluni casi una legge di revisione possa effettivamente presentare un contenuto ampio ed eterogeneo, qualora incida su diversi istituti non strettamente correlati: è senz'altro il caso del disegno di legge costituzionale di riforma del bicameralismo, sottoposto al voto popolare e respinto in occasione del *referendum* del 4 dicembre scorso. Più in generale, il problema dell'eterogeneità o della scarsa sistematicità degli atti legislativi è concreto, pur essendo stato trascurato tanto dalla classe politica quanto in sede scientifica. In proposito, la dottrina più sensibile ha giustamente rilevato che l'omogeneità, prima ancora di un limite all'ammissibilità delle richieste di abrogazione popolare, dovrebbe essere un requisito di tutte le leggi<sup>61</sup>; ma è anche vero che nella prassi non sempre gli atti legislativi rispondono a canoni di sistematicità e chiarezza senza che ciò ne pregiudichi la legittimità costituzionale, se non in casi particolari come ad esempio per i decreti legge. In definitiva, il profilo dell'omogeneità delle leggi attiene ad una valutazione di opportunità e non di legittimità, a maggior ragione nel caso di quelle di rango costituzionale che – non va dimenticato – sono censurabili unicamente per vizi procedimentali o per violazione dei principi supremi dell'ordinamento.

In tale prospettiva, la soluzione più corretta per evitare gli inconvenienti descritti va individuata in un'attività di *self restraint* delle assemblee parlamentari, le quali dovrebbero aver cura di redigere testi di legge sistematici e dotati al contempo di una «matrice razionalmente unitaria». Tale esigenza dovrebbe farsi valere non soltanto nel procedimento di revisione, ma più in generale per tutti gli atti normativi. Per quanto attiene nello specifico all'approvazione di leggi di rango costituzionale, è possibile riscontrare una particolare attenzione verso questo tema nel disegno di legge presentato nei primi mesi della legislatura in corso dal Governo Letta (Atto Senato 813) e avente ad oggetto l'istituzione di un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali. Al di là della questione della derogabilità dell'art. 138, nonché del fatto che gli eventi successivi hanno condotto alla morte prematura del provvedimento, merita evidenziare che il testo assegnava al Comitato il compito di esaminare in sede referente i progetti di legge di revisione della Seconda Parte della Costituzione, da trasmettere successivamente ai Presidenti delle due Camere per l'esame presso il *plenum*, specificando altresì che «*ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico*» (art. 4, comma secondo). Questa, e non già il frazionamento del quesito, sembra essere la strada da percorrere per adottare leggi di revisione costituzionale ben articolate ed omogenee, siano esse sottoposte o meno al voto popolare.

---

<sup>61</sup> M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., p. 407 ss.