

Rivista N°: 1/2015  
DATA PUBBLICAZIONE: 20/03/2015

AUTORE: Paolo 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*\*\*

*Sommario: 1. La questione del titolo delle leggi: solo ordinarie od anche costituzionali? – 2. Il caso del titolo del disegno di legge di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione: sua atipicità – 3. Segue: natura mista e parzialità – 4. Il dibattito sui profili di rilevanza giuridica del titolo delle leggi e sua inapplicabilità alle leggi di revisione costituzionale – 5. La ricerca di nuovi profili: le ipotesi da escludere – 6. Segue: il problema del titolo come strumento di identificazione del thema decidendum nel referendum costituzionale e le sue possibili soluzioni.*

### 1. La questione del titolo delle leggi: solo ordinarie od anche costituzionali?

Quella del titolo delle leggi è per il nostro diritto positivo questione tutto sommato marginale o, per dir così, di nicchia. Se ne occupa espressamente soltanto il testo unico sulla pubblicazione delle leggi, di cui al d. P. R. n. 1092 del 1985, che, all'art. 22, prescrive che la «pubblicazione degli atti normativi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana deve contenere, oltre la data, il numero e l'argomento»; ciò che alla stregua di quanto stabilisce il relativo regolamento di esecuzione – art. 5 del d. P. R. n. 217 del 1986 – riceve la qualificazione di titolo della legge, ancorché nel linguaggio dei giuristi con quest'ultima espressione ci si intende riferire solamente al terzo elemento, vale a dire all'argomento. Di cosa si tratti, tuttavia, il diritto positivo non dice, ancorché l'esperienza e le regole sulla redazione dei testi normativi ci inducano a raffigurarlo come la rappresentazione sintetica dell'oggetto della legge ovvero, per stare ad una risalentissima definizione legislativa, della sua “materia”<sup>1</sup>. Og-

---

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma 3 — paolo.carnevale@uniroma3.it

\*\* Il presente studio è destinato agli scritti in onore di Augusto Cerri.

<sup>1</sup> Si tratta del regio decreto n. 2 del 1861, il cui art. 3, nel prescrivere che in capo ad ogni legge venissero apposti la data e l'argomento, definisce quest'ultimo come «sommatoria indicazione della materia». Sulla regolamentazione riguardante il *drafting* legislativo con specifico riguardo alla formulazione del titolo v. le Circolari del

getto, peraltro, in grado di ospitare anche l'indicazione di motivi e scopi della legge, finendo così per fare del titolo una sorta di luogo espressivo di una qualche forma di motivazione della legge.

Nessuna attenzione al titolo delle leggi è data da registrare sul fronte della normativa che regola il procedimento di formazione degli atti legislativi, salvo il riferimento, non riguardante però le leggi in generale, ma il solo decreto-legge, contenuto – come si sa – nella previsione dell'art. 15, comma 4, della legge n. 400 del 1988, là ove essa richiede che il contenuto precettivo dell'atto d'urgenza sia (fra le altre cose) «corrispondente al titolo»<sup>2</sup>. Invero, se si tratti o meno di una prescrizione rivolta in sé al potere di intitolazione è cosa discutibile, giacché, quantomeno da come risulta fraseggiata, nel disporre il predetto dovere di coerenza essa sembra far cadere l'accento, piuttosto che sulla scelta di definizione del titolo, sulla decisione relativa alla selezione del contenuto normativo del decreto-legge, il quale vi si deve per l'appunto riflettere. Ad ogni modo – di là da ogni altra considerazione sul fatto che il Governo sia stato caricato di un onere assai più stringente di quello che grava ordinariamente sul legislatore, per il quale quella corrispondenza non è imposta, né in termini di omogeneità né di esaustività – l'esperienza ed, in specie, la prassi giurisprudenziale testimoniano di un utilizzo in qualità di indice formale per misurare, da un verso, la disomogeneità del testo normativo<sup>3</sup> e, dall'altro, l'estraneità degli emendamenti in sede di conversione in legge<sup>4</sup>.

Né, infine, sembra a rigore da annoverarsi in questa mini-rassegna il disposto di cui all'art. 32, ultimo comma, della legge n. 352 del 1970 – del quale, peraltro, dovremo specificamente interessarci nel prosieguo – che attribuisce all'Ufficio centrale per il *referendum* costituito presso la Corte di cassazione il compito di formulare la denominazione della richiesta di *referendum* abrogativo. Se è vero, infatti, che tale denominazione si sostanzia in un “argomento” e che esso riguarda un atto – la richiesta ablatoria – che, ove approvato, determinerà l'abrogazione, totale o parziale, di una legge; nondimeno quella intitolazione vede circoscritti i suoi effetti al solo momento della votazione e non vale a formalmente contrassegnare il *referendum*. Di essa, invero, si perde totalmente traccia una volta che la consultazione po-

---

Presidente del Senato, del Presidente della Camera e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, all'art. 1. Sulle buone regole per la redazione del titolo delle leggi v., fra gli altri, le considerazioni di R. PAGANO, *Introduzione alla legislazione. L'arte di preparare le leggi*, Milano, 2004, 69-70.

<sup>2</sup> «I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

<sup>3</sup> Così, come noto, la sentenza n. 171 del 2007 della Corte costituzionale, nel dichiarare per la prima volta l'incostituzionalità di una disposizione di un decreto-legge – art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80 – per evidente carenza dei presupposti, fa leva sul profilo dell'estraneità-disomogeneità della disposizione in parola rispetto al contenuto normativo del decreto, il quale risulta misurato anche sulla base dell'“indice intrinseco” del titolo dello stesso (oltre che del preambolo), al fine di escludere la copertura dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza del decreto.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, la sentenza n. 32 del 2014, in cui la Corte costituzionale procede ad un accertamento della estraneità al testo del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 degli impugnati artt. 4-bis e 4-vicies ter, introdotti in sede di conversione in legge, utilizzando quale elemento sintomatico il fatto della modifica del titolo originario finalizzata ad includere la materia disciplinata dalle disposizioni introdotte solo con la legge di conversione, assumendolo ad «indice del fatto che lo stesso legislatore ha ritenuto che le innovazioni introdotte con la legge di conversione non potevano essere ricomprese nelle materie già disciplinate dal decreto-legge medesimo e risultanti dal titolo originario di quest'ultimo».

polare si sia svolta, non accompagnando il *referendum* nella declaratoria di avvenuta abrogazione ad opera del Presidente della Repubblica, a mente dell'art. 37 della medesima legge.

Orbene, se il nostro diritto positivo non pare aver dato particolare attenzione al tema del titolo delle leggi, non così può dirsi della letteratura giuridica che, per contro, ha mostrato per la questione un grande interesse, sin dall'epoca statutaria. Si pensi, in proposito, agli studi specifici di Tesoro<sup>5</sup>, Cerciello<sup>6</sup> e Porro<sup>7</sup>, cui si aggiungono i richiami e i cenni contenuti in scritti a carattere più generale di Saredo<sup>8</sup>, Mancini-Galeotti<sup>9</sup>, Racioppi-Brunelli<sup>10</sup>, Donati<sup>11</sup>, Zanobini<sup>12</sup>, Iaccarino<sup>13</sup>, sino a culminare nel cruciale studio di Crisafulli<sup>14</sup> che tanto influenzerà anche la dottrina di epoca repubblicana, nella quale vanno almeno annoverati gli scritti di Baldassarre<sup>15</sup>, Predieri<sup>16</sup>, Bonaretti<sup>17</sup>, Pagano<sup>18</sup>, Zanon<sup>19</sup>.

A prevalere decisamente, pur nella varietà di approcci e posizioni, è l'idea che il titolo generale della legge, definito esterno, da distinguersi dai c.d. titoli interni (parti, titoli, sezioni, rubriche di articoli, ecc.) che sono parte del testo, abbia carattere extralegislativo – ancorché oggi non più extraparlamentare, stante la chiara affermazione dell'art. 1, comma 2, del d. P. R. n. 217 del 1986 circa la identificazione del titolo in quello «risultante dall'attestazione del Parlamento» – come testimoniato dalla prassi della mancanza di un voto esplicito e diretto nella sede parlamentare, assieme a quella della estraneità alla formula di promulgazione. Ne deriva la tendenziale esclusione dell'attribuzione di natura normativa e segnatamente della “forza di legge”, anche a prescindere da più opinabili e controvertibili valutazioni di tipo strutturale<sup>20</sup>, con la conseguente inutilizzabilità del titolo a fini di eventuale risoluzione di antinomie con norme espresse dalle disposizioni costituenti il contenuto dell'atto. Di esso risalta – specialmente nella dottrina più risalente – l'idea di elemento di comodo, utile in sede di indi-

---

<sup>5</sup> G. TESORO, *Il titolo delle leggi e il Parlamento*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1932, I, 168.

<sup>6</sup> R. CERCIELLO, *Il titolo delle leggi e il Parlamento*, *ivi*, 410.

<sup>7</sup> E. A. PORRO, *Il titolo della legge*, in *Mon. Trib.*, 1941, 464 e ID., *Ancora del titolo della legge*, *ivi*, 1942, 78.

<sup>8</sup> G. SAREDO, *Trattato delle leggi, dei loro conflitti di luogo e di tempo, e della loro applicazione*, Firenze, 1871, I, 187.

<sup>9</sup> M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1887, 264-265.

<sup>10</sup> F. RACIOPPI-I BRUNELLI, *Commento allo Statuto del regno*, Torino, 1909, I, 408.

<sup>11</sup> D. DONATI, *Il procedimento dell'approvazione delle leggi nelle Camere italiane*, Macerata, 1914, 40.

<sup>12</sup> G. ZANOBINI, *La pubblicazione delle leggi nel diritto italiano*, Torino, 1917, 52.

<sup>13</sup> C. M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione (con speciale riguardo agli atti amministrativi)*, Roma, 1933, 135-136.

<sup>14</sup> V. CRISAFULLI, *Il titolo delle leggi*, in *Stato e diritto*, 1941, 453 (ma già di questo A. v. ID., *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1937, spec. 431 ss.)

<sup>15</sup> A. BALDASSARRE, *Titolo della legge (e forza di legge)*, in *Giur. cost.*, 1965, 1635.

<sup>16</sup> A. PREDIERI, *I titoli delle leggi - Osservazioni sul loro procedimento di formazione*, in *Giur. cost.*, 1968, 2074

<sup>17</sup> L. BONARETTI, *Il titolo della legge nel diritto italiano*, in *Foro amm.*, 1980, I, 1579.

<sup>18</sup> R. PAGANO, *Introduzione alla legistica.*, cit., 66 ss.

<sup>19</sup> N. ZANON, *Valore del titolo della legge per la determinazione dell'intentio legislatoris e controllo di razionalità*, in *Giur. cost.*, 1993, 2946

<sup>20</sup> Cfr., sul punto, A. BALDASSARRE, *Titolo della legge*, cit., 1637-1638 ed in nt. (4) il riferimento all'opinione di V. CRISAFULLI, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enc. del dir.*, XIII, 1964, 205 ss.

viduazione e ricerca di un testo legislativo, o detto altrimenti “segnatura da biblioteca”<sup>21</sup>, complice il fatto della esclusiva considerazione nella disciplina riguardante la pubblicazione degli atti normativi e la conseguente assenza di qualsivoglia attenzione, da parte del diritto positivo, in sede di regolazione del processo di formazione di quegli atti.

Maggiori possibilità, invece, vengono riconosciute all’utilizzo del titolo nell’operazione ermeneutica, potendosi ad esso ricorrere per sciogliere dubbi intorno al significato da attribuire ai disposti contenuti nel testo dell’atto legislativo. Per lo più, si tratta di una funzione concorrente e non privilegiata rispetto ad altri ausili ermeneutici, anche se non mancano enfaticizzazioni di questo ruolo soprattutto in presenza di titoli contenenti fini ed obiettivi della legge, tali da esprimerne la *ratio* ovvero lo scopo-funzione<sup>22</sup>. Del resto, ad avvalorare questa virtualità sul piano normativo in parte concorre anche l’affermarsi della provenienza parlamentare del titolo e la sottrazione della sua determinazione alla scelta del Ministro guardasigilli.

Soprattutto in questo solco della potenzialità ermeneutica, sembra muoversi forse con maggiore articolazione la giurisprudenza, ove si registrano, accanto a prese di posizione volte a riconoscere al titolo della legge il significato di elemento *ad adiuvandum*, anche affermazioni più decise circa il valore assolutamente privilegiato da assegnare al titolo della legge, laddove ad esempio attestati la natura interpretativa di quest’ultima, secondo un ordine di idee un tempo condiviso anche dalla Corte costituzionale che, tuttavia, ormai da anni ha mostrato di non poter più seguire<sup>23</sup>.

Tutto questo, ad ogni modo, sempre con esclusivo riferimento al titolo delle leggi ordinarie o degli atti legislativi. Non risulta – a quanto ci è dato di sapere – che il problema in esame sia mai stato posto ed affrontato con esplicito riferimento alle leggi ex art. 138 Cost. Questo, verosimilmente, per la ragione secondo cui esso non sembrerebbe presentare delle specificità, trattandosi pur sempre di leggi formali.

Ebbene, compito di questo scritto è quello di saggiare la consistenza di quella ragione, parallelamente indagando l’eventuale esistenza di profili peculiari e tratti tipici che contrassegnano il *thema* del titolo della legge ove declinato, in specie, con riguardo alle leggi di revisione costituzionale. E lo farà non in astratto, ma alla luce del disegno di legge di riforma dell’intera seconda parte della Costituzione attualmente in discussione in Parlamento, il cui esame, invero, ha dato lo stimolo iniziale a queste nostre riflessioni.

## **2. Il caso del titolo del disegno di legge di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione attualmente in discussione: sua atipicità**

---

<sup>21</sup> L’espressione è riportata da L. BONARETTI, *Il titolo*, cit., 1586.

<sup>22</sup> Sulla possibilità di ricondurre tali forme di intitolazione ad una sorta di motivazione della legge v., di recente, S. BOCCALATTE, *La motivazione delle leggi*, Padova, 2008, 352-355, cui si rinvia per ulteriori richiami.

<sup>23</sup> Lo rammenta in modo particolare, ancorché il rilievo sia stato avanzato anche da altri Autori, R. PAGANO, *Introduzione*, cit., 71 e 109.

Il suddetto disegno di legge, approvato in prima lettura al Senato come AS 1429 e attualmente in discussione presso la Camera dei deputati (AC 2613), reca il seguente titolo: “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”.

Si tratta di una denominazione che non viene attribuita in sede parlamentare, ma risulta assegnata al disegno di legge all’origine ad opera dello stesso presentatore, cioè a dire dal Governo nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento. È invece nell’*iter* di approvazione al Senato che – secondo quanto risulta dagli atti parlamentari – si assiste ad una lievissima e soltanto formale modifica, consistente nella sostituzione della espressione conclusiva “revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione” con l’altra “revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, più rispondente alla formulazione propria del testo costituzionale che, per l’appunto, utilizza la numerazione romana non solo per le partizioni “minori” – i titoli – ma anche per quelle “maggiori” – le parti, per l’appunto – in cui esso si articola.

Secondo una prassi largamente invalsa<sup>24</sup>, tuttavia, né l’originario titolo, ma neppure la sua marginale modificazione (stante verosimilmente il suo carattere solo formale) sono stati oggetto di una specifica e diretta votazione da parte del Senato: si tratta cioè di titoli non approvati, a meno di non ritenerli tributari di approvazione implicita tacitamente ricavabile dall’approvazione finale del testo legislativo in questione. Ma su ciò avremo modo di tornare.

Quel che preme mettere qui in evidenza sono, invero, i tratti di singolarità della denominazione qui in esame.

Una prima notazione riguarda il fatto che il testo in questione risulta provvisto anche di un titolo breve: “revisione della Parte II della Costituzione”. Uno *short title* che evoca la tradizione legislativa anglosassone, secondo cui ciascun provvedimento legislativo risulta denominato in forma breve e assai sintetica e in forma più estesa ed articolata<sup>25</sup>. Solo che in quella tradizione, sia l’uno che l’altro risultano essere oggetto di specifica votazione in sede parlamentare, all’opposto di quanto avviene da noi ove, peraltro, il titolo breve non accompagna il testo legislativo durante l’*iter* di approvazione, ma risulta, se del caso, attribuito alla legge *ab externo* nel dibattito pubblico e nell’uso giornalistico, magari con riferimento al nome del suo presentatore o ad altri elementi indicativi<sup>26</sup>. Nel nostro caso, invece, compare ufficialmente negli atti parlamentari, ancorché – come già il titolo maggiore – non risulti oggetto di diretta approvazione da parte del Senato.

Peraltro, l’inedito *short title* presenta un’ulteriore peculiarità: ha le fattezze del titolo vero e proprio che nella nostra esperienza è stato ordinariamente assegnato alle leggi di re-

---

<sup>24</sup> Che rimonta alle origini della nostra esperienza unitaria. V., sul punto, i richiami contenuti in L. BONARETTI, *Il titolo della legge*, cit., 1583 ss.

<sup>25</sup> Cfr., in proposito, R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 174 ss.

<sup>26</sup> Come sottolineato da G.U. RESCIGNO, *L’atto normativo*, Bologna, 1988, 138, «in Italia è la pratica che si incarica di risolvere il problema del titolo breve».

visione costituzionale (e che nel disegno di legge qui in considerazione prende in conseguenza nuova sembianza).

Difatti, nel panorama delle iniziative – analoghe a quella in esame – di riforma organica o, comunque, ad ampio raggio della Costituzione sin qui intraprese, la denominazione delle leggi di revisione costituzionale è stata effettuata ricorrendo alla tecnica del c.d. titolo muto, composto cioè da riferimenti a soli indici formali. Sia la (parallela) riforma dell'intera seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nel 2005 e poi bocciata dal successivo *referendum* popolare, che quella del titolo V del 2001, vengono infatti recate da leggi provviste di un titolo fondato sulla semplice perimetrazione formale dell'intervento di modifica: "Modifica della parte II della Costituzione", la prima; "Modifica del Titolo V della parte II della Costituzione", la seconda.

Non diversa la scelta operata in occasione dei tentativi di riforma sempre della parte II della Costituzione partoriti (e poi abortiti) dalle Commissioni per le riforme costituzionali di cui alle leggi costituzionali n. 1 del 1993 (c.d. Commissione "Iotti-De Mita") e n. 1 del 1997 (c.d. Commissione "D'Alema")<sup>27</sup>.

Non solo, anche negli altri casi di leggi di modifica costituzionale approvate dal 1948 ad oggi l'opzione in favore di una delimitazione di ordine formale dell'oggetto della revisione è assolutamente prevalente, ancorché in taluni (pochi) casi essa sia accompagnata (e non sostituita) da una esplicazione contenutistica<sup>28</sup>. Le due ipotesi lontanamente assimilabili a

---

<sup>27</sup> Sia il primo che il secondo progetto di legge di modifica della Costituzione recavano il medesimo titolo: "Revisione della parte seconda della Costituzione".

<sup>28</sup> Si riportano di seguito i titoli delle leggi di revisione costituzionale sin qui approvate:

- legge costituzionale del 9 febbraio 1963, n. 2: "Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione"
- legge costituzionale del 27 dicembre 1963, n. 3: "Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione Molise"
- legge costituzionale del 22 novembre 1967, n. 2: "Modificazioni dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale"
- legge costituzionale del 16 gennaio 1989, n. 1: "Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione"
- legge costituzionale del 4 novembre 1991, n. 1: "Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione"
- legge costituzionale del 6 marzo 1992, n. 1: "Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto"
- legge costituzionale del 29 ottobre 1993, n. 3: "Modifica dell'articolo 68 della Costituzione"
- legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1: "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"
- legge costituzionale del 23 novembre 1999, n. 2: "Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione"
- legge costituzionale del 17 gennaio 2000, n. 1: "Modifica dell'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero"
- legge costituzionale del 23 gennaio 2001, n. 1: "Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero"
- legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3: "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"
- legge costituzionale del 30 maggio 2003, n. 1: "Modifica dell'articolo 51 della Costituzione"

quella in esame sono rappresentate dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, il cui titolo suona: "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" e dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 che reca il titolo: "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

Il disegno di legge in esame, presentando un titolo contenutisticamente descrittivo assai ricco, sembra piuttosto inserirsi nel solco della (parzialmente diversa) prassi oggi in uso per le leggi ordinarie, le quali, al fine di delineare l'argomento-oggetto, risultano per lo più fornite di intitolazioni articolate, cui si ricorre, peraltro, non di rado anche per la necessità di dar conto del molteplice trattato, rivelando così *ictu oculi* il carattere plurimateriale del provvedimento legislativo di riferimento (c.d. leggi *omnibus*).

Nondimeno, il ricorso a titoli di stampo oggettivo-contenutistico si registra, in una certa misura, anche per le leggi costituzionali non di revisione (o altre leggi costituzionali), ad eccezione di quelle relative alla adozione e modifica degli statuti delle Regioni a speciale autonomia.

Orbene, va qui incidentalmente osservato che una simile divaricazione della prassi in punto di intitolazione delle leggi trova per le leggi di revisione costituzionale una sua giustificazione nella ragion d'essere funzionale che le caratterizza – la modifica della Costituzione – il quale finisce per assumere un ruolo predominante, se non addirittura assorbente, rispetto alla funzione propriamente normativa e regolatoria. Il porre una nuova disciplina è il fine remoto totalmente dipendente dalla sua *condicio per quam* della modifica dei precetti della Carta costituzionale, nel senso che il mutamento del tessuto normativo (costituzionale) non appare – come di solito avviene – la conseguenza del normare, bensì il suo obiettivo diretto e necessario. Il che spiega, del resto, il motivo per cui anche negli ordinamenti costituzionali che non conoscono una specifica norma sulla normazione in proposito, largo consenso si riscontri intorno alla necessità che la modifica della Costituzione debba sempre manifestarsi in forma espressa: accanto all'esigenza di certezza del diritto, v'è invero anche il fine poizore della revisione-modificazione che reclama l'esplicita dichiarazione di quel medesimo fatto.

Insomma, per le leggi di revisione costituzionale il titolo muto – a differenza di quanto generalmente si ritiene per le leggi ordinarie<sup>29</sup> – non è né una anomalia, né un fatto censurabile, bensì il portato naturale della assorbente *ratio* funzionale che le connota, la quale, capovolgendo la logica comune, rende gregario ed inautonomo il fine di disciplina *ex novo* rispetto a quello di modifica della normativa preesistente: una legge di revisione costituzionale è tale perché modifica la Costituzione e non perché innova il diritto oggettivo al livello costituzionale.

---

– legge costituzionale del 2 ottobre 2007, n. 1: "Modifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte"  
– legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1: "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

<sup>29</sup> «Nel titolo dell'atto legislativo è esplicitato almeno l'oggetto principale della disciplina normativa. Non sono quindi adottate né espressioni generiche, né semplici citazioni per data e numero di promulgazione o emanazione di leggi e decreti (c.d. titoli «muti»)» (art. 1 della tripla circolare ricordata *supra* in nt. [1]).

Nella prospettiva appena delineata il disegno di legge in esame sembra caratterizzarsi per una certa originalità. Ci chiediamo, pertanto, quale sia il significato da attribuire ad una simile diversità: mera eccentricità in sé priva di rilievo particolare, manifestazione di anticonformismo, frutto di una scelta di valore politico od infine, per quanto qui più interessa, fatto anche giuridicamente significativo?

### 3. Segue: natura mista e parzialità

Prima di abbozzare un tentativo di risposta, è bene che noi si rimanga ancora per un momento sul piano dell'analisi – per dir così – osservazionale e dell'approccio eminentemente descrittivo.

Ciò su cui va portata attenzione è la natura "mista" o, meglio, il carattere, per dir così, ancipite del titolo attribuito al disegno di legge qui in esame.

Esso, infatti, per una parte delinea il recinto materiale dell'intervento di modifica, tratteggiandone il perimetro *quoad substantiam*, là ove parla di "superamento del bicameralismo paritario, [...] riduzione del numero dei parlamentari, [...], soppressione del CNEL e [...] revisione del Titolo V della parte II della Costituzione". È quello che, a stare al linguaggio del diritto positivo – secondo quanto visto in principio – è l'"argomento" del provvedimento legislativo.

Senonché, accanto alla definizione contenutistica tracciata attraverso l'indicazione degli ambiti materiali incisi, v'è anche – così come accade talvolta anche per le leggi ordinarie – l'enunciazione di quello che appare a tutti gli effetti non un oggetto normativo, bensì uno scopo che anima l'azione del legislatore di riforma: il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni.

In questo modo non viene individuata una materia su cui incidere, un contenuto oggettuale investito dall'impatto del progetto riformatore, ma viene additato un fine, un obiettivo che il legislatore costituzionale indica come motivo ispiratore del proprio intervento. È evidente la torsione teleologica che viene impressa all'*argumentum legis*. Più che un "tema" – si potrebbe dire – è una "trama" che, in quanto tale, si presenta con una chiara configurazione prospettica, trasversale, capace in sé di investire obliquamente molteplici settori materiali. Così come le materie-fini di competenza esclusiva dello Stato, il titolo-*telos* non circoscrive un recinto, non definisce un confine, ma traccia un solco in sé materialmente pervasivo.

Non solo, l'impronta teleologica rivela un chiaro intento esplicativo della *ratio* del provvedimento di riforma, facendo assumere al titolo la funzione di strumento rivelatore della *ratio legis*, al quale viene tradizionalmente riconosciuta una capacità di influire sulla operazione ermeneutica di ricostruzione di senso degli enunciati prescrittivi decisamente maggiore rispetto alla mera indicazione del perimetro materiale di impatto della legge. Anche su questo punto, però, avremo modo di tornare più avanti.

Il fatto è che, sia sul fronte della definizione dell'argomento-oggetto che su quello della individuazione dell'argomento-fine, il titolo del disegno di legge di revisione si presenta solo parzialmente rappresentativo.



Difatti, per ciò che riguarda il primo profilo, risultano esclusi settori materiali su cui il disegno di riforma costituzionale indubbiamente incide. Non si parla, ad esempio, di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, ecc. Per quale ragione?

È ovvio che il titolo ha la funzione di un'esposizione sintetica e sommaria del contenuto della legge, come pure il fatto che l'ampio raggio della riforma costituzionale – la quale investe buona parte degli ottantacinque articoli di cui si compone la seconda parte della nostra Costituzione – avrebbe reso assai impervia la strada della rassegna esaustiva. Sennonché, proprio quest'ultima considerazione, assieme all'altra per cui sarebbe difficile indicare una sorta di gerarchia di importanza fra i settori materiali, gli istituti, gli organi incisi dalla revisione organica o, meglio, fra gli esiti modificativi prodotti – si può, ad esempio, ritenere più significativa, da un punto di vista costituzionale, l'abolizione del CNEL (esplicitata nel testo) rispetto alla modifica della procedura di elezione del Presidente della Repubblica (non esplicitata)? – avrebbero dovuto consigliare a non abbandonare la via tradizionale del ricorso al titolo muto.

A meno di non pensare che la parzialità degli *objecta* e la selezione operata rispondano ad una logica di enfattizzazione di alcuni aspetti dell'operazione riformatrice, individuati più sulla scorta di una valutazione politica, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge in questione.

Questo, se possibile, è ancora più evidente riguardo al secondo profilo, quello dell'argomento-fine del contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni. Se, infatti, un simile obiettivo può essere individuato come motivo ispiratore di alcune delle scelte riformatrici proposte – dal carattere aggiuntivo e non esclusivo della carica di senatore (salva l'ipotesi vitalizia), alla riduzione del numero dei parlamentari (ancorché vada segnalato che, riguardando il solo Senato, una volta che i Senatori risultino privati di emolumenti specifici in funzione del fatto di godere di una previa e coesistente carica pubblica elettiva, la diminuzione a cento dei Senatori diviene economicamente irrilevante); dalla abolizione delle Province, alla fissazione del tetto massimo degli emolumenti dei componenti degli organi collegiali regionali ad opera della legge statale – la possibilità di ricondurvene altre è talvolta assai dubbia o molto forzata – ad esempio, la razionalizzazione del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, ove effettivamente riduttiva del contenzioso, potrebbe infatti produrre dei benefici effetti valutabili anche in termini di risparmio; così come il superamento del bicameralismo perfetto, qualora la soluzione prefigurata porti realmente ad una maggiore celerità delle decisioni parlamentari – e per lo più assolutamente da escludere – si pensi, in via esemplificativa, alle modifiche in tema di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge, elezione del Presidente della Repubblica, rinvio delle leggi in sede di promulgazione, modifica delle competenze della Corte costituzionale, ecc.

Anche qui, pertanto, il sospetto di una sovraesposizione frutto di apprezzamento politico e funzionalizzata alla acquisizione di consenso nella pubblica opinione – tanto più considerando la facile presa dell’argomento in parola – è più che fondato<sup>30</sup>.

A ciò si aggiunga l’osservazione per cui, se, da un verso, la non piena veridicità dell’argomento-oggetto sembrerebbe produrre – quantomeno in sede di prima approssimazione – conseguenze abbastanza limitate, addensando al più qualche dubbio sulla piena correttezza dell’operato del Governo o sull’eccesso di furbizia che può rivelare; dall’altro, la non piena fedeltà teleologica parrebbe in grado di provocare effetti più significativi, stante il fatto che – come si diceva – all’argomento-fine viene normalmente riconosciuta una più ampia capacità di incidere sulla ricostruzione del senso dei testi legislativi da parte dell’operatore giuridico. Così che, la non piena corrispondenza alla realtà normativa di riferimento potrebbe recare con sé un effetto fuorviante sia nella interpretazione-applicazione che nello svolgimento-attuazione dei precetti costituzionali oggetto di riforma. Ma anche su questa ultima considerazione bisognerà tornare fra un attimo.

Resta, qui, un ultimo rilievo da fare.

Invero, colpisce nel titolo di un testo di revisione della Costituzione l’evocazione dell’esigenza del risparmio come obiettivo dell’operazione di riforma. Non siamo qui in presenza di un provvedimento legislativo di disciplina di settore, ma di una complessiva ridefinizione dell’assetto istituzionale del nostro sistema costituzionale. Ebbene, quella ridefinizione dovrebbe trovare ulteriori e più decisive motivazioni piuttosto che misurarsi col (ed essere condizionata dal) macro-fine del contenimento dei costi. Per una riforma dell’ordinamento della Repubblica” quale quella di cui stiamo parlando, le ambizioni da mettere in campo dovrebbero essere altre. Per dire: dal restituire maggiore efficienza al processo di decisione pubblica, all’incremento del tasso di democraticità del sistema; dal rimediare a taluni aspetti di malfunzionamento della forma di governo, al ripensamento dei rapporti fra centro e periferia, ecc. Rispetto ad esse, lo scopo della riduzione dei costi, ove assurga a criterio-guida e risulti caricato di una funzione di indirizzo, rischia di apparire, invece che un intento nobile (o nobilitante), come un fattore di inquinamento del processo decisionale di riforma costituzionale. Ciò in quanto – detto in estrema sintesi – risparmiare sui costi di funzionamento delle istituzioni repubblicane non significa di per sé migliorarne il rendimento, e qualora tale miglioramento dovesse comportare un maggior costo in termini economici, non per questo a quel miglioramento bisognerebbe rinunciare.

Peraltro, il riferimento allo scopo della riduzione dei costi finisce per eccessivamente ancorare la revisione alla contingenza, alla situazione ed al contesto nel quale la riforma matura. Il *thema* delle risorse disponibili è sin troppo sensibile alla mutevolezza del quadro economico e rischia seriamente di avere un peso significativamente maggiore oggi di quanto

---

<sup>30</sup> Si registrano, in proposito, le recentissime dichiarazioni del Presidente del Consiglio Matteo Renzi, riportate dalla stampa quotidiana, secondo cui gli oppositori al disegno di legge di riforma costituzionale si schiererebbero contro una normativa che «riduce i costi della politica, semplifica e colpisce i consigli regionali» (*Repubblica*, 8 febbraio 2015).

potrebbe averne fra qualche anno: farne allora uno dei criteri-guida delle modifiche da apportare all'assetto costituzionale dei poteri espone al pericolo di una scelta di revisione sin troppo ancorata all'*hinc et nunc*.

Quella che mette capo alla modifica della Costituzione è, infatti, operazione che deve avere il respiro del tempo e non l'alito del momento; deve cioè guardare in prospettiva e pensare il mutamento perché duri, si stabilizzi e consolidi le proprie ragioni. Deve, in sostanza, condividere la dinamica propria dell'atto su cui la legge di revisione *per definitionem* opera: la Costituzione<sup>31</sup>.

Insomma, l'enfasi della esigenza di risparmio, derivante dall'esibizione nel titolo del disegno di legge in esame del fine generale della riduzione dei costi del funzionamento degli organi costituzionali, finisce per proiettare sulla Costituzione l'impronta eccessiva della congiuntura, immergendo il tema della sua modifica nel pieno del dibattito politico contingente, così come del resto da noi è, per altro verso, già avvenuto a partire dall'ultimo decennio dello scorso secolo, portando al frutto (avvelenato?) delle modifiche costituzionali "a colpi di maggioranza" della prima metà del decennio successivo<sup>32</sup>.

#### **4. Il dibattito sui profili di rilevanza giuridica del titolo delle leggi e sua inapplicabilità alle leggi di revisione costituzionale**

Veniamo a questo punto al discorso relativo alle ragioni che possono aver spinto ad assegnare al disegno di legge di riforma della Costituzione – di cui qui si discute – un titolo articolato e complesso quale s'è detto, al fine di verificare la possibilità che ve ne siano di rilevanti sotto il profilo giuridico.

Per far questo è innanzitutto necessario richiamare le principali questioni che ruotano intorno alla problematica relativa al valore giuridico da attribuire al titolo delle leggi ordinarie, onde verificare la possibilità di riproporle anche per le leggi costituzionali (*recte*: di revisione costituzionale). Titolo che qui si intende evidentemente come titolo generale (esterno) della legge.

A tale riguardo, anticipiamo sin d'ora la conclusione secondo la quale, pur trattandosi sempre di leggi formali, la trasposizione appare tutt'altro che scontata, nel senso che il passaggio dalla legge ordinaria alla legge di revisione costituzionale segna un significativo mutamento di orizzonte tale da gettare una luce nuova su tutti gli aspetti più rilevanti di quella

---

<sup>31</sup> Sulle Costituzioni come fatti umani caratterizzate dalla tensione *ab aeternitatem* e sulla dinamica interna che, per questo, le deve connotare, v. di recente M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivistaaic*, 1/2013. Sulla dimensione temporale e sulla cruciale questione del rapporto fra stabilità e mutamento nel diritto costituzionale v., da ultimo, C. PINELLI, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *Rivistaaic.it*, 1/2014 ed *ivi* numerosi riferimenti.

<sup>32</sup> Sull'uso congiunturale della Costituzione in relazione al ripetersi dei tentativi di riforma operati in via esclusiva dalla maggioranza di turno ha in più di un'occasione riflettuto Antonio Ruggeri, per il quale v., ad esempio: *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, e *Devolution, "controriforma" del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovvero sia quando le "ragioni" della politica offuscano la ragione costituzionale*, entrambi in *Forumcostituzionale.it*, nonché, *A proposito della formazione del Governo in tempi di "ingorgo" istituzionale (e dell'auspicata ripresa del processo riformatore con metodo bipartisan)*, in *Federalismi.it*, 8/2006.

problematica, i quali vengono ad assumere un significato tutt'affatto particolare, se non quasi a perderlo del tutto.

Si pensi, per prima cosa, al dilemma sulla qualità normativa o non normativa del titolo della legge, in genere risolta in dottrina e in giurisprudenza facendo leva sul fatto che quest'ultimo sia stato o non sia stato oggetto di specifica votazione da parte delle Camere e che, per questo, possa o meno qualificarsi come frutto di una diretta manifestazione di volontà parlamentare<sup>33</sup>. La tradizionale assenza di un voto sul titolo porta per lo più ad esprimersi negativamente in merito alla possibilità di riconoscere a quest'ultimo valenza normativa, con la conseguenza di escludere che le norme da esso ricavabili possano costituire termine di una eventuale antinomia con altre norme ricavate dall'articolato (e perciò, se del caso, prevalere).

Questo, ovviamente, sempre che non si sposi la tesi della superfluità del voto, basata sulla possibilità di riconoscere l'esistenza di una consuetudine costituzionale che consentirebbe di attribuire all'approvazione finale del progetto di legge anche il valore di approvazione tacita del suo titolo iniziale (o di quello dato allo stesso nella sede parlamentare ad opera delle commissioni referenti)<sup>34</sup>. Tesi, tuttavia, che non può essere seguita, in quanto incorre nell'errore di considerare la consuetudine in parola integrativa della Costituzione e segnatamente della previsione di cui all'art. 72 Cost., comma 1, Cost., laddove invece proprio dalla affermazione della doppia votazione, articolo per articolo e sull'intera legge, lì contenuta, sembra ragionevolmente ricavarsi l'opposto principio del nesso necessario ed indissolubile fra piena consapevolezza di ciascun parlamentare circa il contenuto proprio della legge approvata e votazione diretta da parte di quest'ultimo, senza che residui spazio alcuno per manifestazioni implicite di volontà. E per la consuetudine costituzionale il problema della conformità a Costituzione è questione, più che di validità, di esistenza(-riconoscimento)<sup>35</sup>.

Tornando al nostro problema, all'argomento della mancanza di un voto diretto sul titolo si aggiunge – sempre nel medesimo senso della negazione della valenza propriamente normativa – quello della sua extratestualità, derivato dalla duplice considerazione che esso, per un verso, è stato a lungo il prodotto di un'autonoma determinazione del Ministro guardasigilli – cosa che oggi non è più – e che, per l'altro, normalmente non risulta dal testo della legge oggetto di promulgazione<sup>36</sup>.

Tutto questo fa sì che per opinione abbastanza pacifica di dottrina e giurisprudenza l'antico brocardo *rubrica legis non est lex* trovi sostanziale conferma.

---

<sup>33</sup> «Innanzitutto v'è da dire che il fatto che il titolo sia approvato nel o col testo legislativo è condizione necessaria ma non sufficiente per affermare che esso abbia forza di legge» (così, fra tanti, A. BALDASSARRE, *Titolo della legge*, cit., 1642-1643).

<sup>34</sup> E' quanto sostenuto in particolare da R. PAGANO, *Introduzione alla legistica*, cit., 69. Sembrano aderire alla posizione di Pagano anche S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge*, cit., 349 e M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, 2011, 255-256.

<sup>35</sup> Ci si consenta di rinviare per questo al ns., *A Corte... così fan tutti? Contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Relazione presentata al XXIX convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti su: "Prassi, consuetudini e convenzioni nel diritto costituzionale" – Università Magna Graecia di Catanzaro, 17-18 ottobre 2014, in *Rivistaaic.it*, 4/2014, spec. § 2.7

<sup>36</sup> Per particolari considerazioni su quest'ultimo punto v. A. PREDIERI, *I titoli*, cit., 2085 ss.

Orbene, per le leggi di revisione costituzionale la questione in esame si presenta in termini assai diversi, tanto da ritenere in certo qual senso marginale quanto sin qui osservato. A porla in una nuova (ed inedita) prospettiva è, ancora una volta, la *ratio* funzionale della revisione. Deve, infatti, nuovamente sottolinearsi che la normativa recata dalla legge di modifica della Costituzione va ad immettersi (ad insediarsi, mi verrebbe da dire) in un altro testo, quello appunto della Carta costituzionale, ed in questo passaggio – salvo forse ipotesi particolarissime – perde completamente il contatto con la sua fonte di origine, pienamente immergendosi, per converso, nella dinamica dell'atto che, accogliendola, la assorbe in sé. Si ha davvero taglio del cordone ombelicale o, per usare una celebre metafora beethoveniana, trapasso da *Bach in Meer*<sup>37</sup>. Di modo che, una volta entrata in vigore la legge di revisione costituzionale, la disciplina in essa contenuta è sottoposta ad un processo di estraneazione singolare: non più soltanto *Entfremdung* come obiettivazione della norma rispetto al suo autore, bensì come scambio fra atti o, se si vuol giocare un po' con i termini, quale *alienazione* (*id est*, estraneazione) da... *alienazione* (*id est*, cessione).

In altri termini, la modificazione operata dalla legge di revisione costituzionale, all'atto del suo prodursi, trasforma la modifica dell'art. X della Costituzione nell'art. X modificato. È quest'ultimo e solo quest'ultimo che l'operatore giuridico dovrà, da quel momento in poi, maneggiare.

Volendo riprendere l'immagine in precedenza utilizzata, alla rottura del cordone ombelicale si dovrebbe aggiungere anche l'infausto esito della morte di parto della genitrice legge di revisione.

Insomma, *alea iacta est!*

Ed allora, è facile ricavare che in questo transito anche la relazione fra il contenuto precettivo della legge di revisione e il titolo di quest'ultima finisce del tutto obliterata, travolta, e con ciò cancellata la possibilità di ricorrervi anche laddove vi fossero le condizioni per attribuire ad esso valenza normativa. Del resto, il titolo della legge – come anche gli eventuali titoli interni – non fa parte del transito, ne resta fuori, rimanendo definitivamente ancorato alla fase procedimentale di formazione della legge di revisione, la cui conclusione segna il passaggio della sua appartenenza dal diritto oggettivo, nel suo dinamico riprodursi, alla storia. E ciò a prescindere dal fatto che – come già per le leggi ordinarie – rimanga esterno alla formula di promulgazione.

Quanto ora asserito spiega una decisiva influenza anche sull'altra questione che tradizionalmente ricorre nella riflessione dottrina e nell'operato della giurisprudenza, riguardante la possibilità di attribuire al titolo della legge un ruolo sul piano ermeneutico. Possibilità più facilmente riconosciuta laddove il titolo, oltre che nella sua dimensione oggettuale, si presenti anche in quella teleologica.

---

<sup>37</sup> Cioè a dire dal torrente al mare, nel seno del quale l'acqua del primo si disperde. Il lessico è quello di una celebre espressione di Ludwig van Beethoven che, giocando, come soleva – v. lettera a *Breitkopf & Härtel* del 22 aprile 1801 in L. v. BEETHOVEN, *Autobiografia di un genio. Lettere, pensieri, diari*, Milano, 1996, 27 – sul significato del cognome del grande genio di Eisenach, che come nome comune significa per l'appunto torrente, ebbe a dire: «*Nicht Bach, sondern Meer sollte er heißen, wegen seines unendlichen, unerschöpflichen Reichtums an Tonkombinationen und Harmonien*».

Ora, senza qui indagare il dibattito sviluppatosi sul punto, è abbastanza evidente che il delineato processo di estraneazione subito dalla disciplina recata dalla legge di revisione induce pure in questo caso a negare al titolo il suo rilievo. Il travaso, dalla legge di revisione della Costituzione alla Costituzione revisionata, comporta che la normativa che ne sia oggetto finisca acquisita al testo della Carta anche sul piano della dinamica interpretativa, in quanto parte del sistema costituito da quest'ultima, con il quale a seguito dell'immissione sarà chiamata a reagire in via esclusiva.

Anche qualora si tratti – come nel caso concreto qui in esame – di revisione organica, le singole parti del processo riformatore, una volta che questo sia compiuto, perdono il loro legame di assieme che viene sostituito da quello intessuto con la Costituzione non revisionata: in ciò, non solo si *autonomizzano*, ma addirittura si *atomizzano* rispetto al progetto originario, trovando un nuovo regime di comunione con la normativa della Carta costituzionale nella quale si inseriscono. Immaginare, perciò, che l'interprete possa fare ricorso al titolo della legge di revisione per potervi ricavare indicazioni circa l'interpretazione della singola modifica costituzionale introdotta, sembra fundamentalmente da escludersi, dovendo questi rivolgere la propria attenzione non al *sistema della legge* ma al *sistema della Carta* onde provvedere ad una lettura contestuale della normativa in parola.

Insomma, anche nell'ipotesi che il titolo della legge di revisione rechi indicazioni di stampo finalistico – proprio come accade, s'è detto, nel disegno di legge qui in esame con riguardo allo scopo della riduzione dei costi – si deve concludere per una sostanziale inconsistenza (o neutralizzazione) della sua funzione ermeneutica. Non sopravvive a sé stesso, finendo ancora una volta per essere consegnato alla memoria.

## 5. La ricerca di nuovi profili: le ipotesi da escludere

Quanto sin qui osservato, parrebbe indurre alla conclusione circa la giuridica irrilevanza del titolo delle leggi di revisione costituzionale. Ma sarebbe un'affermazione un po' precipitosa, perché viziata dal fatto di esser frutto di un'indagine interamente condotta all'interno delle tradizionali coordinate che hanno tracciato i binari della riflessione sul *thema* del titolo delle leggi con riguardo alla legislazione ordinaria; laddove invece una più sicura risposta al quesito può essere formulata solo a patto di fuoriuscirne.

S'è già detto poco sopra che il titolo della legge di revisione costituzionale può, se del caso, giocare un qualche ruolo solo a monte della revisione, cioè a dire soltanto ad *iter* legislativo ancora aperto. Ed è lì – su quel terreno – che va indirizzata la ricerca.

A questo riguardo, si potrebbe a tutta prima immaginare che nella circostanza in cui il diametrico contrasto fra titolo e contenuto normativo della legge determini (o sia sintomatico di) un vizio di intrinseca irrazionalità della stessa – laddove, ad esempio, il fine indicato nella denominazione della legge risulti radicalmente contraddetto da (o faccia emergere una contraddizione interna a) quanto concretamente disposto nell'articolo<sup>38</sup> – quest'ultimo potrebbe

---

<sup>38</sup> Allude ad una simile ipotesi N. ZANON, *Valore del titolo della legge*, cit., 2951.

essere fatto valere dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione. Il fatto è però che un'ipotesi del genere risulta circondata da troppe incertezze, dati, da un verso, i dubbi che accompagnano la eventualità di un rinvio alle Camere di una legge costituzionale da parte del Capo dello Stato<sup>39</sup> e, dall'altro, la obiettiva difficoltà di far rientrare un vizio del genere fra quei *vulnera* sostanziali addebitabili, secondo *ius receptum*, alle leggi di revisione costituzionale (violazione del nucleo essenziale di un principio supremo dell'ordinamento costituzionale o di un diritto inviolabile della persona umana)<sup>40</sup>.

Una seconda evenienza di giuridica rilevanza del titolo potrebbe essere data dalla funzione unificante del complesso normativo recato dalla legge di revisione che questo potrebbe assumere, qualora, ad esempio, indichi il fine generale cui si ispira l'operazione di modifica della Costituzione, in modo da assicurare un sufficiente grado di unitarietà sostanziale all'intervento di riforma, soprattutto nel caso in cui non si risolva in una modifica assolutamente puntuale del testo della Costituzione. Questo perché, a stare ad una diffusa quanto autorevolmente sostenuta tesi dottrinaia<sup>41</sup>, quel medesimo fattore della unitarietà – già da tempo individuato dalla giurisprudenza costituzionale in punto di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo quale condizione-presidio della effettività della libertà di voto garantita dalla "omogeneità" della normativa oggetto del quesito – dovrebbe connotare la revisione, al fine di consentire l'eventuale soggezione della legge approvata al *referendum* previsto dall'art. 138 Cost. che, al pari di quello abrogativo, ne reclamerebbe l'esistenza onde assicurare la genuinità della scelta popolare. In pratica, lo scopo indicato nel titolo della legge di revisione verrebbe ad incarnare il principio ispiratore della riforma costituzionale idoneo a garantire alla richiesta di *referendum* quella "matrice razionalmente unitaria" che – come la Corte ha sin dal 1978 affermato per il *referendum* abrogativo – sola può garantire all'elettore la possibilità di liberamente orientarsi dinanzi alla forma seccamente dilemmatica – sì/no; prendere/lasciare – del *petitum* referendario.

Senonché, anche questa prospettazione non sembra in grado di mostrare ragioni giustificative sufficienti a respingere le obiezioni che vengono mosse. Senza qui poter indugiare troppo – ed avendone trattato in altre occasioni<sup>42</sup> – ci limitiamo ad osservare che, se è

---

<sup>39</sup> Cfr., in proposito, S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 116 ss.

<sup>40</sup> Non riconducibilità che esclude, peraltro, che si versi in quell'ipotesi di rinvio alle Camere, fondata sulla possibilità di far valere la responsabilità presidenziale per attentato alla Costituzione, che risulta ammessa anche da parte di chi esclude in linea generale il potere di rinvio sulle leggi costituzionali.

<sup>41</sup> Questa tesi è stata vigorosamente sostenuta, in più luoghi, da Alessandro Pace per il quale si v.: A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo o il presidenzialismo?*, in *Studi parl. e di pol. Cost.*, 1995, 5 ss. e 15; ID., *Processi costituenti italiani 1996-97*, e *L'instaurazione di una nuova Costituzione*, ambo ora in A. PACE, *Potere costituente, Rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, risp. 215 e 153-154 con in nt. (111) indicazioni di dottrina conforme, cui adde A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur. it.*, XXVII, 2, A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); I. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Torino 2007, 275 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana*, cit., 13 ss., ed *ivi* ulteriori indicazioni.

<sup>42</sup> V. P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *RivistaAic.it*, 1/2013, § 7; nonché ID., *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza*

vero che il requisito della omogeneità-unitarietà della richiesta abrogativa è stato disegnato dalla Corte con i tratti della condizione naturale di salvaguardia della libertà di voto nella consultazione referendaria, in modo da spingere l'interprete a ritenerla come una sorta di clausola generale di esperibilità del *referendum* nelle sue varie forme; nondimeno ad escluderne l'importazione dal *referendum* abrogativo milita più di un argomento.

Innanzitutto quello che fa leva sulla strutturale diversità dei *petita* e delle opzioni implicite.

Per il *referendum* abrogativo, infatti, la scelta è in linea di massima tra il *mantenimento* o l'*eliminazione* di una certa disciplina, cioè, in sostanza, è tra la *legge* e il suo *venir meno*; onde, la possibilità di individuare, in assenza di una relazione di tipo formale, l'oggetto normativo del quesito intorno ad un termine di riferimento unificante, che lo definisca obiettivamente, diventa di cruciale importanza perché ne va della identificazione stessa dell'oggetto del decidere e, quindi, della capacità stessa di decidere alcunché (*voglio o non voglio mantenere cosa?*).

Il dilemma, invece, cui si è posti dinanzi nel caso del *referendum* previsto nel procedimento di revisione costituzionale è di tutt'altro tipo: non si tratta tanto di volere o non volere una certa disciplina (quella recata dalla legge di revisione) *in sé e per sé considerata*; bensì di scegliere se il mutamento costituzionale proposto sia meglio o peggio rispetto all'assetto normativo preesistente. L'opzione, perciò, non verte più su *un* oggetto normativo e non è più tra il suo permanere e la sua eliminazione; bensì riguarda *due* normative in competizione – quella costituzionale in essere e quella che eventualmente verrà a sostituirla – poste in raffronto fra loro. Ed allora, se questo è, la scelta che l'elettore è chiamato a svolgere è di tipo comparativo, di ponderazione tra i *pro* e i *contra* delle due discipline, di valutazione nel complesso dei "costi" e dei "benefici" della revisione rispetto al non revisionato per arrivare, poi, a preferire il vecchio assetto al nuovo o viceversa.

A questo va aggiunta anche la considerazione per cui la disomogeneità della richiesta di *referendum* è stata sin dall'inizio pensata e configurata dal giudice costituzionale come *vizio del confezionamento del quesito*, in cui incorrono i promotori per aver assemblato (coartato) in un medesimo *petitum* disposti fra loro privi di un comune principio informatore, cioè di matrice razionalmente unitaria<sup>43</sup>. Mentre, ciò è del tutto inconferente al *referendum* costituzionale il cui *petitum* non è in alcun modo definito dai promotori, trattandosi di domanda *ope legis* circoscritta alla legge costituzionale approvata. Muovere un'accusa di mal confezionamento ai promotori sarebbe pertanto impossibile.

---

*revisionarla. Qualche considerazione alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, in *Osservatorioaic.it*, novembre 2013, § 3.3.

<sup>43</sup> «Ciò è tanto più vero, se si tiene conto del fatto che la Corte stessa non ha mai dichiarato l'inammissibilità di richieste abrogative aventi ad oggetto un'intera legge, per le quali l'addebito di un cattivo assemblaggio del materiale normativo non sarebbe asseribile a carico dei promotori. In questo senso, la disciplina che il legislatore ha giudicato razionale far confluire in un medesimo contenitore formale rende automaticamente omogeneo il *referendum* che voglia eliminarla: l'omogeneità della legge rifluisce e si trasforma nell'omogeneità del quesito ablatorio che l'assume ad oggetto» (*op. e loc. ultt. citt.*).



Ne consegue che anche il secondo tentativo di rintracciare, sotto il profilo che qui interessa, una qualche significanza al titolo delle leggi di revisione costituzionale sembra da doversi archiviare. Ma questo non deve portare ad una rinuncia alla indagine, giacché proprio l'ipotesi appena configurata, pur se da respingere, nondimeno ci mette sulla strada giusta per individuare la rilevanza giuridica della denominazione delle leggi in parola.

## **6. Segue: il problema del titolo come strumento di identificazione del *thema decidendum* nel referendum costituzionale e le sue possibili soluzioni**

Orbene, come appena detto, il quesito del *referendum ex art. 138 Cost.* è assolutamente predeterminato dalla legge – segnatamente si tratta della l. n. 352 del 1970 – che ne definisce sia l'oggetto che la forma espressiva. In particolare, l'art. 16 della legge in questione statuisce:

«Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: “Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”; ovvero: “Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”».

Delle due formule proposte, la prassi ha sinora privilegiato la seconda<sup>44</sup>: la ragione, a nostro avviso, è data dalla scelta – come visto, sin qui seguita – di assegnare alle leggi di revisione il titolo muto: ciò che le ha in buona misura (ma non del tutto) depurate del loro quoziente differenziale. A questo poi si è forse accompagnata la considerazione pratica del fatto che, trattandosi nei due precedenti del 2001 e del 2005 di leggi di riforma organica incidenti su parti sostanziose della Costituzione, l'opzione in favore della prima formula avrebbe comportato l'indicazione di un lungo ed articolato elenco da inserire nella scheda.

Il fatto è che nella seconda formula il “concernente” riguarda la legge di revisione e non la Costituzione, richiedendo – com'è accaduto in ambo i casi sinora verificatisi – l'*inserimento nel quesito referendario proprio del titolo della legge costituzionale*, destinato pertanto a comparire direttamente sulla scheda dell'elettore. A questo si aggiunga l'ulteriore considerazione per cui, a differenza della richiesta di *referendum* abrogativo – la quale, a mente dell'ultimo comma dell'art. 32 l. n. 352 aggiunto dalla legge n. 173 del 1995, oltre a riportare i termini normativi del quesito ablatorio, deve avere altresì una «denominazione»,

---

<sup>44</sup> In occasione del *referendum* del 2001, avente riguardo alla legge di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione, il quesito fu così formulato: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001?»; mentre per il *referendum* del 2006 sulla legge di modifica della seconda parte della Costituzione la formulazione fu analoga: «Approvate il testo della legge Costituzionale concernente “Modifiche alla Parte II della Costituzione” approvato dal Parlamento e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005?»

fissata dall'Ufficio centrale della Corte di Cassazione sentiti i promotori, la quale va riprodotta «nella parte interna delle schede di votazione, al fine dell'identificazione dell'oggetto del referendum» – la richiesta riguardante il *referendum* costituzionale non risulta provvista di alcuna denominazione che si aggiunga alla (o sostituisca la) indicazione concernente l'oggetto della (o su cui verte la) legge da approvare, cui incombe in sostanza l'onere di definizione sintetica del *thema decidendum* racchiuso nell'articolato della modifica costituzionale.

In una simile situazione, la questione del titolo della legge di revisione esce dalla dimensione del semplice *marketing* politico e della strategia di accreditamento presso l'opinione pubblica, per acquisire una precisa valenza giuridica. Il titolo diviene un significativo fattore, non dialettico, né eteroimposto, ma autoprodotta, di formazione ed orientamento del consenso nella votazione referendaria

Non credo, infatti, si abbia bisogno di molte parole per spiegare l'importanza ed il rilievo che la denominazione della richiesta può assumere nelle consultazioni popolari, specie in occasione di *referendum* su complessi normativi assai articolati. È evidente, in tal caso, la sua funzione di orientamento dell'elettore, il quale ultimo difficilmente nell'urna indirizzerà la sua attenzione al contenuto normativo del quesito, preferendo piuttosto la comprensione rapida e complessiva dell'oggetto del proprio voto assicurata, per l'appunto, dalla intitolazione. Ed è altrettanto evidente – come del resto dimostra, ove ce ne fosse bisogno, l'esperienza del *referendum* abrogativo e in specie la giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il *referendum* in tema di denominazione della richiesta referendaria<sup>45</sup> – quanto sia delicata la relativa definizione.

Pensare di lasciare una simile questione nelle mani di un "trovatello" – com'è, secondo una ironica espressione<sup>46</sup>, il titolo della legge non espressamente votato da ciascuna Camera – o alla determinazione del decisore parlamentare, che tuttavia nella consultazione referendaria assume il ruolo di soggetto *sub iudice* – nel caso in cui si tratti di titolo votato – non appare davvero una scelta consigliabile, laddove ovviamente si intenda abbandonare la prassi del titolo muto. Il rischio, infatti, di titoli elaborati e calibrati con una qualche libertà rispetto al contenuto proprio della legge anche (o proprio) in funzione dell'esigenza di indirizzare e quindi condizionare il voto popolare non può certo escludersi, tanto più considerando l'assenza dalla scheda elettorale del testo della legge sottoposta ad approvazione. Anzi, ci sentiamo di dire che questo potrebbe essere il caso proprio del disegno di legge di revisione qui in esame che – per quanto già rilevato – lasciando fuori dalla denominazione alcuni oggetti a favore di altri di maggiore impatto sulla opinione pubblica e inserendo scopi di analogo carattere che, tuttavia, non possono essere ascritti all'intera operazione di riforma, finisce per rappresentare agli occhi dell'elettore referendario un *thema decidendum* non pienamente corrispondente alla realtà. Con la possibilità di produrre un esito che, con il linguaggio della Corte costituzionale, potremmo definire non genuino.

Come evitare tutto questo? Quali i rimedi possibili?

---

<sup>45</sup> Qualche opportuno riferimento può vedersi in R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, 210 ss.

<sup>46</sup> L. BONARETTI, *Il titolo della legge*, cit., 1582.

La prima soluzione potrebbe essere ovviamente rinvenuta nel ripristino della prassi del ricorso al titolo muto che andrebbe, altresì, codificata. Certo, si dirà, in questo modo si superano le difficoltà sopra evidenziate, ma a prezzo di lasciare del tutto irrisolto il problema della consapevolezza del voto popolare, nel senso che, onde evitare possibilità di indicazioni fuorvianti o *pro domo sua*, si finisce per abbracciare l'idea della assenza di indicazione.

A questo rilievo si può, tuttavia, facilmente replicare che in realtà, per come è costruita l'opzione referendaria sulla legge di revisione costituzionale, anche l'indicazione dell'oggetto di quest'ultima sulla scheda di voto non sarebbe particolarmente significativa, dipendendo la scelta dell'elettore – secondo quanto si è sopra già osservato – da una valutazione comparativa piuttosto che da un apprezzamento in termini assoluti. Più che conoscere *cosa dice la legge*, bisogna sapere *cosa dice la legge* in relazione a *quel che dice la Costituzione*. Per questo, per la consultazione popolare ex art. 138 Cost. è, da un verso, particolarmente rilevante il ruolo svolto dalla campagna referendaria – in cui va avvertita, accanto alla ovvia necessità di offrire spazio adeguato ai competitori politici, anche l'esigenza di uno speciale onere “meramente” informativo a carico della comunicazione pubblica – e, dall'altro, ancora più pressante il bisogno di assicurare un ampio dibattito nella pubblica opinione *lege in itinere*, cui del resto – non lo si può certo trascurare – è strettamente funzionale la previsione di tempi procedurali di approvazione abbastanza distesi<sup>47</sup>. *Κρόνος, έπιστήμη* e *δόςα* – va qui sottolineato – sono elementi tra loro così intimamente correlati, che l'agire sul primo genera inevitabili ripercussioni sugli altri due.

Laddove, peraltro, la via del ripristino della prassi precedente si dimostrasse impraticabile e, in particolare, ciò dovesse verificarsi in occasione del processo di riforma attualmente in corso, c'è da chiedersi quale rimedio sarebbe proponibile, sempre che se ne possa individuare qualcuno.

A questo proposito, chi scrive non ha dubbio alcuno che bisognerebbe tornare a valorizzare la differenza di formule dei quesiti referendari presente nella previsione dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970, persa nella prassi sin qui seguita, reclamando il ricorso alla prima delle due che, non per caso, il legislatore ha riservato alla specifica ipotesi di approvazione di “legge di revisione costituzionale” – l'altra riguardando invece la più larga fattispecie della “legge costituzionale”. Nella prima formulazione, infatti, l'espressione “concernente” – come già accennato – non riguarda la legge di revisione, bensì la Costituzione stessa, richiedendo che l'indicazione cada esclusivamente sulle parti di quest'ultima oggetto

---

<sup>47</sup> Come osservato di recente da Paolo Caretti – a commento del ddl costituzionale AS 813, rubricato “Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali”, presentato dal Governo Letta per introdurre una «procedura straordinaria di revisione costituzionale», in deroga all'art. 138 Cost., allo scopo di provvedere ad ampie e significative modifiche della Costituzione – la «revisione della Costituzione non è affatto una questione “ordinaria” e il Parlamento deve avere tutto il tempo per affrontarla con la necessaria distensione, anche per consentire a chi sta fuori delle aule parlamentari di farsi un'idea di quanto si intende fare, delle prospettive che si aprono, delle conseguenze che certe modifiche sono in grado di produrre soprattutto in futuro (di nuovo vale il richiamo alla *ratio* dell'art.138 Cost.)» (P. CARETTI, *L'ennesimo “revival” della Grande riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 2/2013, 6). Adesivamente, sul punto, M. MANETTI, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme costituzionali*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato*, cit., 133.

dell'intervento di modifica. Il che, del resto, è perfettamente in sintonia con (anzi, è un'ulteriore conferma di) quanto si diceva in precedenza sul carattere mediato e secondario del *fine* di ridisciplina in sé, rispetto al *mezzo* della modificazione costituzionale, che connota l'operazione di revisione costituzionale.

La conseguenza sarebbe, come è ovvio, la neutralizzazione – ai fini di cui si discute – del titolo indebitamente loquace della legge di revisione costituzionale.

Non ci sarebbe pertanto bisogno, né di modifiche alla legge n. 352 del 1970, né di improbabili tentativi di ricorrere, per via di interpretazione analogica, alla previsione dell'ultimo comma dell'art. 32 della legge in parola, per estendere anche alla richiesta di *referendum* costituzionale l'obbligo di "denominazione", cui si potrebbe attingere solo a prezzo di una vera e propria forzatura ermeneutica, che non cesserebbe di esser tale – come, del resto, la breve storia del *referendum* costituzionale ha già mostrato<sup>48</sup> – anche se nobilitata da pregevoli ragioni.

È sufficiente, in proposito, richiedere la corretta applicazione della disciplina vigente, sul cui rispetto è necessario richiamare l'attenzione dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

---

<sup>48</sup> Mi riferisco alla soluzione offerta dal Governo Amato nel 2001, in occasione del *referendum* sulla legge di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione, al problema del termine per l'adozione del decreto presidenziale di indizione, fissato dall'art. 15 l. n. 352 del 1970 in sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale della Cassazione che ha ammesso la richiesta referendaria. Soluzione che, onde evitare la circostanza di una indizione entro il trimestre previsto dall'art. 138 Cost. per la presentazione delle richieste di *referendum* che avrebbe comportato la preclusione di eventuali altre parallele iniziative referendarie, fu trovata nella trasformazione del *dies a quo* del termine in parola dalla comunicazione dell'ordinanza dell'UCR alla scadenza del trimestre. Il che, oltre a dar luogo ad una evidente forzatura del dato normativo, ebbe come conseguenza lo svolgimento del *referendum* ad oltre sette mesi di distanza dalla pubblicazione della legge di revisione, con una legislatura ed un Governo diversi. Su tutto questo sia consentito di rinviare alle considerazioni svolte in P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in AA.vv., *Le fonti del diritto, oggi: giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006, 75 ed *ivi* riferimenti.