



ROBERTA CALVANO*

**UNA PRIMA LETTURA DEL PROGETTO DI LEGGE DI REVISIONE
COSTITUZIONALE SUL “PREMIERATO”,
ALLA LUCE DELLE PAGINE DI “COSTITUZIONE E POLITICA”
DI ENZO CHELI****

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Forza e fragilità nella forma di governo. - 3. Patologia del sistema politico. - 4. ...e possibili soluzioni. – 5. Unità nella Costituzione e divari. – 6. Riforma della forma di governo nelle pagine di Enzo Cheli. – 7. E nei progetti in esame al Senato. – 8. La problematica clausola del 55%. - 9. Il voto degli italiani all'estero e il contenzioso elettorale. – 10. Rigidità e squilibri nel ddl 935. – 11. Il titolo del ddl 935 e la libertà del voto nel referendum costituzionale.

1. Premessa

Si è aperto nuovamente il cantiere delle riforme costituzionali che ciclicamente torna ad impegnare il dibattito della dottrina costituzionalistica. Stavolta l'occasione è offerta da un (ennesimo) disegno di legge di revisione costituzionale relativo alla forma di governo italiana, giunto nel novembre 2023 all'esame del Senato¹, dopo i molti e ben noti tentativi portati avanti nelle legislature precedenti, tutti in vario modo falliti².

La discussione sulle riforme costituzionali è uno dei *leit motiv* del dibattito politico-costituzionale nel nostro Paese, che si rinnova nel tempo, e che nella riflessione di Enzo

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale – Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza.

** Intervento alla presentazione del volume *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023 tenutasi il 15 novembre 2023 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, della “Sapienza-Università di Roma”.

¹ L'invito della rivista *Nomos* a redigere queste brevi riflessioni consente a chi scrive di rinnovare il piacere provato nella lettura e l'onore per aver potuto presentare un libro di uno dei maestri del nostro Diritto costituzionale, avendo altresì avuto così l'occasione di dialogare e iniziare a riflettere sul ddl AS n. 935, recante “Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”, nonché sul ddl AS 830 (primo firmatario sen. Renzi), il cui esame è iniziato in Commissione affari costituzionali al Senato il 23 novembre 2023.

² In ordine cronologico inverso si possono ricordare quali episodi salienti di tale “saga” il ddl di revisione costituzionale bocciato il 4 dicembre del 2016, e quello respinto il 25 giugno 2006; il fallimento della bicamerale D'Alema istituita con legge costituzionale n. 1 del 1997; la Commissione bicamerale Bozzi istituita il 14 aprile 1983, nella IX legislatura. Le commissioni di saggi nominate nel 2013 prima dal Presidente della Repubblica, poi dal Presidente del Consiglio Letta si limitarono a formulare proposte e relazioni che non furono poi trasposte in un testo di ddl.

Cheli si arricchisce della prospettiva storica, così come di una particolare sensibilità al rapporto tra le dinamiche del sistema politico e la trama del dettato costituzionale³. Partendo dalle pagine di *Costituzione e politica*⁴, si proverà quindi ad articolare le considerazioni che seguono su due livelli, ripercorrendo innanzitutto l'itinerario di riflessioni sulla Costituzione e le riforme istituzionali che attraversa le pagine di questo libro, a partire dalle cui suggestioni si tenterà di articolare qualche riflessione critica sulla lettura consolidata delle cause della instabilità dei governi nel sistema costituzionale italiano. In secondo luogo, alla luce delle importanti chiavi di lettura e della diagnosi offerta nel volume, circa la patologia che affligge la forma di governo italiana con la sua perenne instabilità, si tenterà un breve esame del già richiamato disegno di legge di revisione costituzionale recante al centro l'introduzione del cosiddetto "premierato".

2. Forza e fragilità nella forma di governo

Sin dalle prime pagine Cheli introduce una riflessione che ritorna poi a più riprese con forza, quasi un messaggio di fondo del volume. L'A. infatti sottolinea innanzitutto come la Costituzione italiana del 1948 possa caratterizzarsi come una Costituzione forte, che ha dimostrato in innumerevoli occasioni la sua capacità prescrittiva e il radicamento che è stata capace di produrre, lasciando sullo sfondo e su di un piano minore la lettura invalsa e la retorica un po' stanca sulla Costituzione "bella". Questa forza della Costituzione viene sottolineata in contrapposizione alla debolezza del sistema dei partiti⁵, costruendo una sorta di dicotomia, che viene poi a rappresentare un elemento fondamentale nell'analisi del dibattito sulle riforme da parte dell'A. L'esistenza di tale coppia oppositiva infatti viene sottolineata a fronte di quanto sovente sostenuto nell'ambito del dibattito sul problema centrale della forma di governo italiana, rappresentato dalla instabilità degli Esecutivi, laddove soprattutto in sede politica, si assiste ad una frequente quanto erronea imputazione del medesimo alla disciplina costituzionale della forma di governo⁶.

Cheli individua nella estrema fragilità, frammentazione e crisi del sistema politico la principale radice della breve durata media dei nostri esecutivi, valorizzando, a contrario, la capacità della Costituzione, nell'arco di settantacinque anni di vita, di radicarsi nel tessuto sociale, di costruire unità, di fungere da motore di una trasformazione dell'ordinamento e della stessa società italiana, che è stata alla base della progressivo affermarsi e maturare, oltre che dell'effettività, di una cultura dei diritti fondamentali. Ciò non esime naturalmente

³ Sulla scorta della migliore tradizione della dottrina costituzionalistica italiana, che come si sa parte dalle *Lezioni sulle forme di governo* di Costantino MORTATI (Padova, CEDAM, 1973), e dalla voce *Governo (forme di)* di Leopoldo ELIA nell'*Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 638, per proseguire in un lungo e ricchissimo filone di studi, nell'ambito del quale si colloca F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 812, e poi M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Annali*, vol. III, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, 538.

⁴ Su cui v. la bella recensione di M. DELLA MORTE, *Costituzione e politica*, in *Il Mulino*, 29 maggio 2023.

⁵ V. E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023, 13 ss.

⁶ V. relazione di accompagnamento al DDL AS 935.

dall'ammissione circa l'insufficienza dei meccanismi di razionalizzazione presenti nel dettato costituzionale, e la potenziale utilità di eventuali interventi di revisione che ne migliorino la resa, in linea con una riflessione sull'irrobustimento della forma di governo parlamentare che dall'ordine del giorno Perassi giunge fino a noi⁷.

Invero, sebbene il legislatore sembri muoversi oggi almeno formalmente con maggiore cautela, venendosi a produrre una evoluzione circa “il metodo delle riforme”, dopo l'esito fallimentare dei referendum costituzionali del 2006 e del 2016⁸, la sostanza dell'operazione portata avanti anche in questo caso non pare diversa. È vero che dalla riforma del 2016, coi quarantasette articoli del testo costituzionale che andava a modificare, investendone come un treno gli equilibri, si è passati alle riforme puntuali che hanno caratterizzato l'ultima legislatura, ed in particolare l'intervento puntuale della legge costituzionale n. 1 del 2020, sulla riduzione del numero dei parlamentari. Quella riforma, pur riguardando solo tre articoli della Costituzione, sembra tuttavia aver prodotto contraccolpi di vario tipo ed in varie direzioni, anche in ragione della mancanza delle modifiche di “contorno” che avrebbero dovuto accompagnarla⁹. Il metodo delle riforme è cambiato insomma in superficie, ma al fondo resta la stessa volontà di operare non tanto per la manutenzione, quanto per il superamento del dettato costituzionale.

Si deve quindi segnalare come non appaia ancora superata la fase in cui la Costituzione veniva apertamente indicata come capro espiatorio della “crisi istituzionale” italiana, anche se l'idea della “grande riforma” o anche quella, spesso evocata in passato, della possibile convocazione di un'assemblea costituente, ad oggi sembrerebbero abbandonate. Il passaggio alla revisione costituzionale puntuale, come si vedrà meglio nel seguito del discorso, non sembra aver comportato insomma una migliore ponderazione dell'impatto che la revisione può produrre sugli equilibri presenti nel testo costituzionale.

Resta inoltre la scorretta individuazione nella disciplina costituzionale dei rapporti tra Parlamento e Governo quale unica radice della frequenza delle crisi di governo. Anche nell'attuale XIX legislatura, sembra che a nulla valga l'osservazione della realtà, e l'approfondimento della cattiva resa dei sistemi di governo che vengono ancora una volta indicati dal legislatore come possibili modelli da cui attingere idee per l'ingegneria costituzionale. Il dato per cui l'instabilità è oramai fenomeno ricorrente anche nel Regno Unito, o nel semipresidenzialismo francese¹⁰, così come la crisi attraversata da quest'ultimo modello o dalla stessa forma presidenziale USA sembrano essere del tutto ignorati.

Nel suo discorso sulle riforme, il legislatore sembra ignaro di come, a fronte del dato italiano di nove Presidenti del Consiglio (a capo di dodici compagini governative) dal 2003, si possano contare nove quasi omologhi *président Ministre* in Francia, e sette *Prime Minister* in UK (a capo di undici governi). Ciò avveniva peraltro mentre in Spagna e Germania la forma

⁷ Riferimenti supra, alla nota 3.

⁸ Mi riallaccio alle riflessioni svolte in proposito in R. CALVANO, *Noterelle sul metodo delle riforme costituzionali*, in *Omaggio al professor Pace, Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2019, 3417 ss.

⁹ Sulla riduzione del numero dei parlamentari v. almeno M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, 527.

¹⁰ M. PROSPERO, *Lezioni di stabilità per Giorgia Meloni, la premier che non ha capito il premierato*, in *L'Unità*, 19 novembre 2023.

di governo parlamentare, corredata di un sistema elettorale proporzionale¹¹, sembra avere prodotto una stabilità significativamente maggiore¹².

3. Patologia del sistema politico

Naturalmente la litigiosità ed instabilità delle coalizioni, e con essa la frequenza delle crisi di governo appaiono come un problema da risolvere nell'assetto italiano, ed è lo stesso Autore che segnala possibili linee di superamento dell'annosa questione. La fragilità del sistema politico, conclamata sin dalla crisi esplosa nel 1992 e poi mai rientrata, è un male che può essere curato nelle pagine di Cheli grazie ad una ricetta i cui ingredienti principali dovrebbero essere una riforma del sistema elettorale, il superamento del bicameralismo paritario e, forse più di tutto, una legge sui partiti, in attuazione dell'art. 49 Cost., che ne attui più efficacemente il dettato rispetto a quanto fatto dalla legge n. 13 del 2014¹³. Tale disciplina sembra infatti aver poco perspicuamente sollevato le forze che non aderiscono così al modello in essa prefigurato, rinunciando al finanziamento indiretto che essa disciplina, dagli oneri di rispetto delle (peraltro piuttosto deboli) garanzie di democrazia interna costruite come contropartita del residuo e ridotto meccanismo di finanziamento dei partiti¹⁴. Del resto gli effetti poco significativi che si sono potuti osservare nei primi dieci anni di applicazione della legge n. 13 valgono a commentare il carente impatto di tale disciplina meglio di ogni altra considerazione.

L'esatta diagnosi di Cheli sulla crisi dei partiti e la loro fragilità è da tempo largamente acquisita nella dottrina costituzionalistica, come nella cronaca costituzionale¹⁵. Su tale crisi si è costruito il noto paradosso dei riformatori non riformati¹⁶, in base al quale si affidano le sorti di una riforma della forma di governo proprio a coloro che sono alla radice della sua crisi, mentre gli stessi partiti, non riuscendo a farsi carico di iniziare un processo riformatore al proprio interno, sono nella situazione che Roberto Bin ha impietosamente fotografato: un gruppo di tacchini cui viene dato il compito di stabilire la data del giorno del ringraziamento¹⁷.

¹¹ Convergono su questa tesi anche politologi come M. VALBRUZZI e S. VENTURA in un *paper* su *Le riforme costituzionali in Italia. Le proposte della destra al Governo*, pubblicato dalla *Fondazione Friedrich Ebert Stiftung*, settembre 2023, 10.

¹² Prospero cita il dato di tre cancellieri tedeschi in vent'anni, alla guida di sei *cabinets*, così come quello della Spagna, ove pure ve ne sono stati tre, alla guida di sei governi di coalizione in tutto, con ciò segnalando ad un tempo la stabilità della forma di governo parlamentare, oltre che la forza di questa forma di governo può farsi derivare prevalentemente da un sistema politico maggiormente disciplinato di quello italiano, che abbraccia una regolazione della forma di governo parlamentare razionalizzata, sommandola ad un sistema proporzionale tagliato correttamente sul primo elemento.

¹³ Su cui sia consentito rinviare al mio *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi ... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, 169 ss.

¹⁴ Descrive analiticamente la disciplina F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Milano, Giuffrè, 2012, 100 ss.

¹⁵ L'incapacità di individuare una candidatura autorevole e di convergere su di un nome condiviso per l'elezione del Presidente della Repubblica per ben due volte sembra esserne una delle più significative dimostrazioni.

¹⁶ E. CHELI, *La riforma mancata*, Bologna, il Mulino, 2000; C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004, senza num.

¹⁷ R. BIN, *Una riforma da ridere*, in *www.laCostituzione.info*, 12 novembre 2023.

Questa debolezza, frammentazione, incapacità di leggere criticamente il reale, di ristrutturarsi al proprio interno, di “progettare” una linea politica di minimo respiro, di selezionare una classe dirigente, di costruire un consenso che sia in grado di andare più lontano della conquista dei *like* sui *social media*, sembra avere tuttavia radici più profonde, nei mali storici della cultura (e non ci si riferisce solo alla cultura politica) e del tessuto sociale del Paese.

Almeno nell’epoca più recente, in aggiunta a quanto considerato da Cheli, un dato sembra sempre più evidente: la crisi dei partiti sembra protrarsi e non si esaurisce probabilmente anche in ragione di una saldatura tra le forze politiche e alcuni portatori di interessi sezionali della società. Sembrano esservi legami che, se pure sono forse sempre esistiti, oggi sembrano sorreggere quasi da soli questi soggetti centrali del pluralismo, pur azzoppati dalla perdita di legame con il corpo elettorale. I partiti insomma si agganciano ad altri soggetti variamente presenti sul territorio nazionale, più o meno identificati ed identificabili e solo così sopravvivono. Essi vanno da gruppi economici (utili a sostenere la carenza di risorse economiche della politica), a *think tank* (destinati a sorreggere dal punto di vista della povertà di idee e dei programmi, oltre che di preparazione delle segreterie), a *lobby* (e logge) di vario genere (sostituitesi al rapporto con la “base”) - anche di provenienza estera -, arrivando poi al vecchio problema della collateralità con frange della criminalità organizzata, che da sempre gestiscono il consenso su parte del territorio nazionale, e che forse oggi assumono forme diverse e controllano nuove aree di interesse, oltre che territoriali.

L’ipotesi di lavoro è che questi legami contribuiscano a tenere in vita il sistema politico, alimentandolo e sostenendone così la patologia, finendo però col renderne spesso ancor più incoerente e incomprensibili da parte dell’opinione pubblica la linea politica e le scelte, incrementando la disaffezione dal voto e dalla partecipazione.

Si pensi alle posizioni mutevoli di alcune forze rispetto a temi strategici (ad es. il regionalismo differenziato o anche la riduzione del numero dei parlamentari). Questi legami sembrano insomma ostacolare l’evoluzione della crisi dei partiti verso la fine, tanto che si assiste ad una agonia che si protrae come già ricordato dal ‘92, ed appare senza fine.

Da questo punto di vista, se l’ipotesi di lavoro qui prospettata può offrire un elemento nell’esaminare l’evoluzione della crisi del sistema politico (di cui Cheli, come si diceva, indica le possibili linee di soluzione) in definitiva non sembra più sufficiente dire che il sistema dei partiti è debole. La sua vischiosità al cambiamento, la protervia nel non cedere agli scossoni di questi decenni, ci dicono che il sistema politico è sì malato, ma è irrobustito dal patologico innestarsi su di esso di corpi estranei che gli consentono di tenere ancora saldamente in pugno le istituzioni e in definitiva lo Stato. Lo stesso Cheli parla infatti di “oligarchie sempre più ristrette e consolidate da cui nascono scelte politiche determinanti”¹⁸.

A partire da questo fenomeno, che è quindi strettamente intrecciato con la crisi dei partiti, si assiste all’astensionismo crescente, così come ad un ruolo inedito delle nuove tecnologie nella formazione del consenso, tramite le quali anziché incentivarsi la

¹⁸ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, cit., 68.

partecipazione, si producono strumenti di manipolazione dall'alto verso il basso dell'opinione pubblica.

Tra i fattori che si incastrano sulla crisi dei partiti, allungandone il decorso, è da considerare uno dei più cruciali, ad avviso di chi scrive, il fenomeno della declinazione personalistica territoriale della politica indotta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, con l'elezione diretta dei presidenti di Regione¹⁹. Lo sviluppo di partiti personali intorno ad alcuni di essi pare espressione di una legittimazione diversa da quella di cui all'art. 49 Cost., o quanto meno di una dimensione diversa della politica partitica, che non sembra integrarsi in modo virtuoso con il circuito della determinazione e legittimazione della politica nazionale.

Senza tener conto della dimensione di questo personalismo territoriale e senza la soluzione della questione del regionalismo, ad essa sottostante, è possibile dunque che l'analisi sulla crisi del sistema politico non sia completa. È poi possibile ritenere che il ciclo della vita di queste forze politiche, succedute a quelle che diedero origine al patto costituente non si possa concludere senza lo sciogliersi di quella grande questione, per lungo tempo nascosta e forse inestricabilmente legata alla “questione istituzionale” della forma di governo²⁰.

4.e possibili soluzioni

Cheli passa dunque ad esaminare i problemi del bicameralismo paritario che, unitamente a quelli che affliggono il sistema politico, individua come fenomeni alla radice dell'instabilità dei governi. Segnala la già richiamata questione concernente l'impatto della riduzione del numero dei parlamentari di cui alla legge costituzionale n. 1 del 2020 in relazione al tema dell'emarginazione e del progressivo depotenziamento dell'istituzione parlamentare, oggi appiattita in un monocameralismo alternato di fatto, e per lo più relegata ad un ruolo di avallo e convalida di quanto deciso altrove²¹. Anche in questo caso, le potenziali vie d'uscita indicate da Cheli risultano suggestive, venendo indicato in primo luogo il possibile coordinamento funzionale tra le due Camere, che consenta di valorizzare la ricostruzione del Parlamento come organo unitario; si prospetta poi la possibile diversificazione e specializzazione dei compiti delle due assemblee rappresentative, o in alternativa la via della valorizzazione del Parlamento in seduta comune come nuovo fulcro per un rilancio dell'attività parlamentare.

Tutte le strategie indicate dall'A. appaiono sapienti, tuttavia non risulta ad oggi essere in atto alcun tentativo di attuarle, mentre il legislatore si accinge invece ad interventi di revisione che, come si dirà meglio a breve, sembrano rischiare di produrre un'ulteriore

¹⁹ Alla cui origine si colloca la disciplina dell'elezione diretta del sindaco di cui alla legge n. 81 del 1993, che introduce la stessa *ratio*.

²⁰ Utilissime chiavi di lettura della questione sono in M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994, 1318; e S. STAIANO, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, Carocci, 2017.

²¹ Sul tema v. tra gli altri l'interessante analisi di L. SPADACINI, *Decreto legge e alterazione del quadro costituzionale*, Bari, Cacucci, 2022, 57 ss.

emarginazione dell'istituzione parlamentare nel quadro delle dinamiche della forma di governo²², nel mentre l'abuso della decretazione d'urgenza ha raggiunto il suo record storico.

La lettura di queste pagine del libro suscita una riflessione preoccupata. Si è assistito negli ultimi anni ad una compressione progressiva del ruolo delle Camere nella verticalizzazione della forma di governo, emersa non solo in relazione ai processi sovranazionali e alle vicende di un regionalismo cresciuto al di fuori e oltre il testo costituzionale, ma ora anche alla luce della pandemia e delle crisi internazionali, nonché a valle di leggi elettorali che hanno contribuito ad un indebolimento e delegittimazione del ruolo delle assemblee parlamentari. La crescita del ruolo del Governo in questo quadro, oltre a cozzare con lo storico problema dell'opzione di fondo anti-autoritaria che ispira le norme costituzionali sul governo, porta ad una lettura del Parlamento come comprimario, cui le stesse Camere sembrano essersi mostrate acquiescenti, non rivendicando un ruolo più incisivo in ragione probabilmente di sistemi elettorali che legano da anni gli eletti alle segreterie dei partiti più che al corpo elettorale. Un legame, quello dei parlamentari con gli elettori, che nel progetto di revisione costituzionale sull'elezione diretta del *Premier* sembrerebbe dover scolorare ancor più, qualora i parlamentari di maggioranza dovessero imputare la loro elezione ad un effetto di "trascinamento" rispetto alla scelta del Presidente del Consiglio, oltre che all'ingente premio di maggioranza di cui lista ad esso collegata porterebbe beneficiare.

Con ciò il discorso torna ancora una volta al fattore centrale già ricordato della cosiddetta crisi dei partiti, rispetto all'*aberratio ictus* delle riforme, rivolte alla sola disciplina costituzionale.

5. Unità nella Costituzione e divari

Come già ricordato, la lettura di Cheli giustamente segnala la buona resa della Costituzione. Nelle pagine dell'A. si evidenzia come il testo della Carta sia il materiale con cui si è costruita l'unità del Paese e si è prodotto il consolidamento della democrazia pluralista, giungendo a farne interiorizzare i valori in profondità nel tessuto sociale. Ed è specchio di tale processo l'evoluzione in materia di diritti della persona cui si è assistito nel corso dei settantacinque anni di storia repubblicana, un patrimonio oggi affinato anche grazie agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e alla tutela giurisdizionale dei diritti da parte dei giudici comuni. Sorge oggi tuttavia la domanda su quanto persista e sia saldo tale patrimonio come *acquis constitutionnel*. In particolare, con riferimento all'unità costruita a partire dal secondo dopoguerra, ci si può chiedere se essa sia ancora lì. Si pensi all'incidenza della povertà assoluta nel nostro Paese che colpisce sei milioni di persone, mentre la povertà relativa riguarda un numero di famiglie doppio nel mezzogiorno rispetto

²² Addirittura si propone oggi di portare a 90 giorni il termine per la conversione dei decreti-legge. V., sul punto, AS n. 574, presentato dal sen. A. Paroli (FI).

alla media italiana²³, nonché ai profondi divari evidenziati nei dati sugli abbandoni scolastici²⁴ e nelle cifre del Sistema sanitario nazionale sui tempi di attesa per le prestazioni essenziali²⁵. I divari non si presentano solo sul crinale che divide nord e sud, ma si evidenziano anche nello iato tra le città e le aree interne, oltre che rispetto alle isole, e parlano di fratture evidenziate per lunghi anni anche nei risultati delle elezioni politiche, prima che l'elevato tasso di astensionismo, caratterizzato per di più largamente sulla base del censo, contribuisse a colorare tutta la cartina d'Italia in modo tristemente uniforme²⁶.

Da questo punto di vista potrebbe essere necessario registrare presto la fine di una stagione che ha visto nei due referendum costituzionali sulle “grandi riforme” del 2006 e del 2016 il riappropriarsi da parte del corpo elettorale dell'idea di una difesa della Costituzione, nonché di una Costituzione avvertita come patrimonio di tutti. Se si riflette sul più recente referendum costituzionale, celebrato il 20 settembre 2020 (con una partecipazione del 53,84% - rispetto al 34% di quello, analogamente ad esito positivo, del 2001 -, ed un risultato favorevole alla riforma raggiunto con uno schiacciante 69,64%)²⁷ qualche dubbio in tal senso potrà sorgere.

6. Riforma della forma di governo nelle pagine di Enzo Cheli

Venendo alla questione della riforma della forma di governo, Cheli sottolinea come la forma di governo parlamentare introdotta nel testo costituzionale presenti tre elementi salienti: *la rigidità costituzionale* (poi depotenziata dai sistemi elettorali che, oggi coniugati con l'astensionismo, agevolano oltremisura raggiungimento della maggioranza assoluta); *i poteri del Presidente della Repubblica* in relazione alla forma di governo, principalmente come arbitro delle crisi e in generale come garante del corretto equilibrio tra poteri dello Stato; *la giustizia costituzionale*. Così, accanto alla funzione di indirizzo politico di maggioranza (costruita dal circuito corpo elettorale/Governo/Parlamento, che ha avuto maggiori difficoltà di funzionamento per via delle divisioni e litigiosità interne al sistema politico), nella ricostruzione dello studioso si affianca quella di controllo costituzionale, rappresentata dalla sommatoria tra il ruolo di garante del Presidente della Repubblica, le competenze della Corte costituzionale, il procedimento aggravato di revisione costituzionale.

Questa riflessione induce ad una considerazione preoccupata circa la scelta di indebolire su tutti e tre i versanti questi strumenti di garanzia nel ddl governativo attualmente all'esame

²³ Istat rilevazioni del 2023 nel *Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, consultabile al seguente link: <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2023/Rapporto-Annuale-2023.pdf>.

²⁴ Sebbene i dati sull'abbandono scolastico registrino una flessione, risulta ancora importante il divario tra aree del Paese in materia nei dati Istat (*Rapporto annuale 2023. La situazione del Paese*, cit.).

²⁵ E. LEHNER, *Lea e salute nello Stato regionale*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita*, in corso di pubblicazione, paper.

²⁶ Come emerge da un rilevamento dell'istituto *Tecnè Italia* del giugno 2022, su cui v. F. ADRIANO, *Chi ha più soldi va a votare e chi ne ha pochi resta a casa*, in *Italia oggi*, 11 agosto 2022, che riporta «Tra i percettori di redditi alti, otto elettori su dieci sono andati a votare, tra gli elettori con redditi bassi non sono più di tre».

²⁷ Può aiutare la riflessione riportare anche i dati delle altre due consultazioni celebrate: 4 dicembre 2016 affluenza 68,49% e risultato no 59,96%; giugno 2006 affluenza 53,84% e risultato no 61,64%.

del Senato, ed in particolare i poteri di arbitro delle crisi del Presidente della Repubblica, anche alla luce del complessivo offuscamento del suo ruolo che si produrrebbe a fianco ad un Presidente del Consiglio con legittimazione elettivo/plebiscitaria.

7. ...e nei progetti in esame al Senato

Venendo all'esame dei due progetti di revisione costituzionale, con riferimento innanzitutto al metodo delle riforme, va rilevato come, pur non modificando il bersaglio (e la connessa *aberratio ictus*)²⁸, i due ddl si segnalano per la proposta di un intervento puntuale come già avvenuto nel 2020, in contrapposizione al metodo della grande riforma. Tuttavia, sebbene essi vadano a incidere formalmente su pochi articoli, sembrano entrambi suscettibili di produrre effetti sull'intera forma di governo che modificano radicalmente. È per questo che è necessaria una considerazione attenta delle ripercussioni sulle altre disposizioni della Costituzione, sull'adeguamento necessario di istituti e leggi di contorno, così come sugli equilibri complessivi del sistema²⁹.

Si deve partire quindi da una riflessione circa il rispetto del limite dell'art. 139 Cost. che, col suo riferimento alla forma repubblicana, rende possibile considerare sicuramente consentiti interventi di revisione che abbiano ad oggetto la forma di governo. Tuttavia qualche criticità potrebbe sorgere se la modifica fosse così radicale da far ritenere che si sia toccato invece il cuore della forma di stato, nel suo aspetto di connotazione del rapporto tra governanti e governati basato su alcuni principi fondanti del testo costituzionale, e del resto è noto come le due categorie di forma di Stato e di governo siano connesse ed interdipendenti. Da questo punto di vista il limite espresso del rispetto della forma repubblicana di cui all'art. 139 Cost. si connette con quello tacito, concernente la tutela dei principi fondamentali e dei diritti inviolabili della Costituzione.

Ci si può quindi interrogare se vi siano tra questi principi e diritti fondamentali che possano essere chiamati in causa dai disegni di legge all'esame del Senato, ed in questo ambito, l'articolato del ddl n. 935 in particolare interpella l'interprete circa il rispetto di alcuni principi fondamentali che vengono in rilievo più direttamente, mentre altri sembrano toccati in via indiretta.

Va poi ritenuto che al di fuori del limite dei principi fondamentali e diritti inviolabili, la revisione costituzionale deve consentire un armonico innesto rispetto alle altre norme costituzionali già vigenti, che possono subire invero un contraccolpo o anche uno svuotamento in ragione dell'intervento di revisione, che va quindi ponderato in relazione a tali effetti. Si tratta quindi di modulare la revisione nel segno della miglior garanzia del rispetto dei limiti in primo luogo, e della più razionale armonizzazione col quadro già esistente.

²⁸ Circa l'erronea individuazione delle norme costituzionali come radice della instabilità governativa v. § 1, nonché per il riferimento ai due ddl v. nt. 1.

²⁹ Questo paragrafo ed i seguenti riportano parte delle riflessioni svolte dall'A. nel corso di una seduta della Commissione affari costituzionali del Senato, nell'ambito del ciclo di audizioni tenuto dalla stessa nel dicembre 2023.

Con riferimento alla prima questione, vengono in rilievo i principi della rappresentanza politica e il principio democratico alla base della scelta di fondo della democrazia pluralista, che possono essere diversamente modulati nella legislazione ordinaria, ma che neanche una modifica del testo costituzionale potrebbe costringere nella porta stretta di un risultato elettorale automatico/obbligato, così come non potrebbe determinare un rapporto tra Camere e Governo che rendesse le prime subordinate al secondo, tanto da trasformare il rapporto fiduciario in un mero ossequio formale. Da questo punto di vista è da ritenere che se il rapporto di fiducia non viene abolito, in ragione dell'indicazione di un modello alternativo, laddove esso sia previsto deve continuare ad avere un preciso significato³⁰.

Nel corso delle audizioni svolte in Commissione affari costituzionali in Senato tra novembre e dicembre 2023 è stato fatto riferimento al rischio di una certa compressione del libero mandato parlamentare che deriverebbe dallo scioglimento quale conseguenza ad ogni forte dissenso tra maggioranza e Presidente eletto, così come da un eventuale aggiornamento o modifica del programma cui il ddl n. 935 tenta di “incatenare” il Governo³¹.

8. La problematica clausola del 55%

La disposizione di cui all'art. 3 del ddl n. 935 apre diversi problemi, legati al necessario rispetto del principio dell'eguaglianza del voto in uscita che viene in rilievo in riferimento all'esito obbligato del 55% dei seggi per la maggioranza che introduce per i sistemi elettorali di Camera e Senato³². Innanzitutto un elemento significativo che merita di essere segnalato è quello per cui la disposizione costituzionalizza per la prima volta, discutibilmente, quello che era sin qui richiamato di volta in volta nella giurisprudenza costituzionale come un mero criterio, interesse o obiettivo: la *governabilità*³³. Nel ddl essa diviene principio costituzionale, ponendola sullo stesso livello della rappresentatività – uno dei principi supremi della Costituzione, ritenuti irriducibili in base ad una nota e granitica giurisprudenza costituzionale³⁴ oltre che alla pressoché unanime dottrina degli ultimi cinquant'anni -, con inevitabili conseguenze di ordine interpretativo. Per quanto concerne poi l'esito obbligato del 55%, come è noto, premi di maggioranza (e non di governabilità) che similmente prescindevano dal raggiungimento di una soglia minima nel risultato elettorale sono stati considerati irrispettosi del principio dell'uguaglianza del voto di cui agli artt. 3 e 48 Cost.,

³⁰ Sulla fedeltà ai modelli, rispetto alle ibridazioni dell'ingegneria costituzionale, la giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali offre qualche utile spunto di riflessione nelle sentt. nn. 372 e 379 del 2004 e 12 del 2006.

³¹ V. in particolare, tra gli altri, F. LANCHESTER, *Il disegno di legge n. 935*, Audizione del 5 dicembre 2023, in <https://www.senato.it/3485>.

³² Art. 3 del DDL 935 che così modifica l'art. 92 Cost.: «La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri.»

³³ Sul punto si soffermano entrambe le decisioni, n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 (in particolare rispettivamente punti 1 e 10-14). La letteratura in proposito è ormai sterminata, per cui si rinvia ai commenti presenti nel sito *Consulta online*.

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 1146 del 1988.

come è stato ripetutamente ribadito nella giurisprudenza costituzionale sulle leggi elettorali³⁵.

Proprio in relazione a tale orientamento giurisprudenziale, sembra doversi sottolineare come una revisione costituzionale che risultasse finalizzata a cristallizzare nel testo costituzionale un disposto che, laddove inserito una legge elettorale, è stato già dichiarato incostituzionale, si porrebbe in una posizione chiaramente antagonista rispetto al senso della giustizia costituzionale, rendendo la norma di revisione illegittima per una duplice violazione: non solo degli articoli 3 e 48, ma altresì degli artt. 134, 136 e 137, comma 3, Cost. Una simile disposizione sembra mirare chiaramente a travolgere il giudicato costituzionale³⁶, in relazione alla sua proiezione *pro futuro*³⁷, come appare evidente alla luce di quanto affermato nell'Analisi tecnico normativa di accompagnamento del ddl³⁸.

Tra le conseguenze che potrebbe produrre la disposizione sul 55% vanno poi ricordate quelle concernenti il significato delle maggioranze nell'elezione degli organi di garanzia della Costituzione, che rischierebbero di essere indebolite: ci si riferisce alle norme concernenti l'elezione del Presidente della Repubblica (art. 83, comma 3, Cost.), dei giudici costituzionali (art. 3, l.cost. n. 2 del 1967), dei componenti laici del CSM (artt. 104 Cost. e 22, l. n. 195 del 1958), così come alla deliberazione della revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., minando in questo caso il principio della rigidità costituzionale. Come si sa, le soglie numeriche previste in tali disposizioni risultavano già indebolite dal passaggio a sistemi elettorali (formalmente o sostanzialmente) di tipo maggioritario. Se esse risultassero pressoché automaticamente accessibili alle maggioranze politiche contingenti, a prescindere dal voto popolare, ciò comporterebbe, come pure è stato ricordato di recente da Enzo Cheli³⁹, andare a colpire il principio di cui all'art. 1, base della democrazia costituzionale per cui la Costituzione funge da limite al principio di maggioranza.

9. Il voto degli italiani all'estero e il contenzioso elettorale

Ancora sull'art. 48 Cost., una breve, ma potenzialmente decisiva notazione merita il terzo comma sul voto degli italiani all'estero, che eleggono le Camere con modalità di voto che sovente le cronache hanno denunciato come non adeguate in relazione alla necessità di

³⁵ In particolare nelle già richiamate Corte cost., sent. nn. 1/2014 e 35/2017.

³⁶ V. sul dibattito sul giudicato costituzionale da ultimo i riferimenti nel mio *Perché non sia un'occasione mancata*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Colpe di Stato, Atto II, Crimini nazisti e immunità degli Stati di nuovo davanti alla Consulta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna, 2 del 2023, 74.

³⁷ Si ricorda che nel dibattito della dottrina più risalente si richiamava appunto la distinzione tra norme riproduttive di altre dichiarate incostituzionali che miravano a sanarne l'efficacia per il passato, o a riprodurne gli identici effetti nel futuro. Per riferimenti bibliografici al dibattito negli anni '60 e poi '80, oltre allo scritto di cui alla nota precedente, si v., se si vuole, *Lo stare decisis nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/1996.

³⁸ L'Analisi tecnico normativa sorprendentemente afferma che «Risultano orientamenti della Corte costituzionale con riferimento al tema del premio di maggioranza (sent. nn. 1/2014 e 35/2017), che si riferiscono a legislazione ordinaria e non possono essere automaticamente estesi alla valutazione di legittimità di norme di rango costituzionale. Ad ogni modo, le norme proposte si armonizzano con tali orientamenti giurisprudenziali che dovranno essere tenuti in debita considerazione in sede di revisione della legislazione elettorale di Camera e Senato.»

³⁹ *Il premierato è una riforma eversiva, troppi poteri nelle mani di una persona*, in *La Stampa*, 7 settembre 2023.

tutelare i caratteri del voto, personale uguale libero e segreto. Nei ddl nulla si dice rispetto al voto degli italiani all'estero nell'elezione del Presidente del Consiglio. Se, come parrebbe inevitabile, gli italiani all'estero partecipassero a tale elezione, il loro voto, destinato a confluire nell'elezione di una carica monocratica, non potrebbe che avvenire con pieno rispetto dell'eguaglianza del voto, su base nazionale. In tal modo, il voto che è pesato per eleggere quattro senatori e otto deputati nella Circoscrizione estero - creando un rapporto di rappresentanza di circa un eletto per più di settecentomila elettori, rispetto ai numeri ben più ridotti per gli eletti sul territorio nazionale -, non potrebbe esserlo per via del principio del voto eguale nell'elezione diretta. La considerazione per cui il voto degli italiani all'estero potrebbe diventare decisivo (circa cinque milioni di potenziali elettori che potrebbero spostare l'asse del risultato elettorale), rendendo macroscopiche peraltro alcune criticità del voto all'estero, di cui è stato finora possibile contenere i contraccolpi per via del numero ridotto degli eletti della circoscrizione estero pare dirimente. Queste criticità potrebbero diventare esplosive nel caso della elezione diretta del premier⁴⁰, potendo derivare tale scelta addirittura dai voti provenienti dalla circoscrizione Estero, mentre l'elezione delle Camere diverrebbe in larga parte indiretta, anche grazie all'ingente premio in termini di seggi che il candidato vincente rischierebbe di trascinare con sé⁴¹.

Un'ultima riflessione in relazione al metodo della riforma è rappresentata dalla verifica circa l'adeguatezza degli strumenti di garanzia all'esito dell'eventuale entrata in vigore della revisione. Si è già detto dell'indebolimento di alcune norme concernenti gli istituti di garanzia costituzionale. Si può aggiungere la considerazione dell'annoso problema dell'assenza di un giudice del contenzioso elettorale nel nostro ordinamento⁴², una competenza che in altre esperienze costituzionali è affidata alle Corti costituzionali. È stata da tempo segnalata la criticità dell'affidare alla Giunta per le elezioni tale compito, ritenendosi inadeguato che un organo in cui prevale la maggioranza politica possa essere giudice imparziale, la cui necessaria presenza per queste ipotesi è peraltro suggerita dalla Commissione di Venezia⁴³. Questo problema diverrebbe viepiù macroscopico se questa dovesse diventare la modalità di soluzione delle eventuali contestazioni riguardanti la candidatura e/o l'elezione ad una carica così rilevante come quella di un Presidente del Consiglio, eletto e non nominato, la cui entrata in carica dipenderebbe dalla proclamazione dei risultati elettorali. Risultati suscettibili di essere contestati, di coinvolgere reclami, brogli, etc. Questa vera e propria lacuna, sommata al problema della cd. legislazione elettorale di contorno che appare per più versi inadeguata, per quanto concerne ad es. la parità di *chances* nella propaganda elettorale (che sul *web* rimane priva di limiti e regole), il finanziamento

⁴⁰ Si consideri che in un'esperienza vicina a noi, quella della Francia, il voto presso i territori d'Oltremare nelle elezioni del Presidente Macron del 2022 ha coinvolto circa cinquecentomila elettori su trentadue milioni di votanti.

⁴¹ La questione è spiegata più diffusamente in R. CALVANO, L. SPADACINI, *Elezione diretta del premier e indiretta delle Camere*, in *laCostituzione.info*, 30 dicembre 2023.

⁴² Su cui risulta essere scaduto il termine di una delega legislativa mai eseguita, dettata nella l. n. 69 del 2009, peraltro concernente il solo contenzioso pre-elettorale.

⁴³ *Codice di buona condotta in materia elettorale* (18-19 ottobre 2002), Commissione di Venezia, «L'istanza di ricorso in materia elettorale deve essere presentata sia presso una commissione elettorale sia presso un tribunale. Un ricorso davanti al Parlamento può essere previsto in prima istanza per ciò che concerne le elezioni del Parlamento. In tutti i casi, un ricorso davanti ad un tribunale deve essere possibile in ultima istanza», 11.

delle campagne elettorali ed il sistema elettorale, accrescerebbe la potenziale pericolosità della verticalizzazione che i due ddl verrebbero a produrre. Priva dei necessari contrappesi rappresentati dalle garanzie costituzionali, come si è ricordato, l'operazione diverrebbe assimilabile a un vero e proprio salto nel buio.

10. Rigidità e squilibri nel ddl 935

Sempre in connessione alla previsione di un sistema elettorale che debba garantire il risultato del 55%, ma altresì in relazione alla elezione diretta del Presidente del Consiglio, va segnalata la possibile ripercussione dei due ddl in modo indiretto su altre norme costituzionali.

Nel testo costituzionale è presente infatti, in una pluralità di norme, la scelta di fondo dei Costituenti di contrasto ad ogni tentazione autoritaria, che si è concretizzata tra le altre disposizioni nella prevalenza della componente collegiale nella disciplina dell'organo costituzionale Governo, rispetto a quella monocratica (il riferimento è all'art. 95⁴⁴, che nel ddl n. 935 vedrebbe svuotato il suo significato, mentre il n. 830 lo modificherebbe radicalmente). Pur considerando modulabili le scelte sulla forma di governo, che come si diceva rientrano nell'alveo delle possibili scelte di revisione costituzionale, si producono due diversi problemi: il disegno di legge n. 935, prevedendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, crea un cortocircuito tra due legittimazioni diverse, quella elettivo/plebiscitaria e quella fiduciaria che non riesce a far dialogare tra loro -, nonché un indebolimento dei poteri del Presidente della Repubblica tale da comprometterne il ruolo di possibile arbitro delle crisi. Dall'altro lato il ddl n. 830, verticalizzando il disegno della forma di governo, sembra subordinare totalmente le Camere all'Esecutivo, comprimendo il principio del libero mandato e la rappresentanza politica a ruoli del tutto marginali, allontanando di molto l'impianto della forma di governo dai principi della democrazia costituzionale.

Il Presidente eletto godrebbe in entrambi i casi di una legittimazione molto forte, che, in caso di contrasto con la sua maggioranza sin dal suo insediamento, magari sulle scelte dei ministri, in caso di mancata fiducia inizialmente potrebbe nel ddl n. 935 sfociare in una crisi senza precedenti. Si immagini ad esempio un *Premier* neo-eletto che, dopo la prima mancata fiducia, rifiuti di tornare a sottoporsi al voto di fiducia iniziale e che pretenda sulla base della legittimazione elettorale plebiscitaria che gli deriva dall'elezione diretta, governare con un suo gabinetto, con un Capo dello Stato che avrebbe paradossalmente il solo strumento dello scioglimento anticipato per uscire da questa *impasse*.

Più in generale, l'irrigidimento significativo immaginato da entrambi i progetti rischia di produrre una nuova fragilità nelle dinamiche della forma di governo, nella quale Governo e parlamentari sarebbero incatenati al programma ed alla formula politica, non prospettandosi strumenti di garanzia e possibili soluzioni per gli imprevisti e le emergenze

⁴⁴ Sul tema v. I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi*, Napoli, Jovene, 2018, soprattutto 67 ss.

che possono investire, come l'esperienza ci ha insegnato, le nostre istituzioni. E da questo punto di vista si deve ricordare che, se pure una notevole instabilità ha caratterizzato la durata dei governi, la costruzione a maglie larghe e l'elasticità del modello creato dai Costituenti, ha consentito di superare diverse traversie molto difficili, come ad esempio gli anni di piombo, tangentopoli, alcune serie calamità naturali e crisi economiche, o anche fenomeni nuovi come la pandemia. Il disegno costituzionale della forma di governo ha permesso di reggere settantacinque anni al sistema che si vuole modificare. L'instabilità che colpisce la durata media dei governi è un problema di non poco momento e non si intende sminuirlo. Ma, come detto in apertura, le cause di tale problema sono note e si collocano nella fragilità e litigiosità che contraddistingue il sistema dei partiti, che potrebbe essere contrastata tramite meccanismi di razionalizzazione e in una disciplina dei partiti, come suggerito da Enzo Cheli.

11. Il titolo del ddl 935 e la libertà del voto nel referendum costituzionale

Proseguendo l'esame del rispetto delle norme di cui agli artt. 138 e 139 Cost., una riflessione finale merita l'eventualità del referendum costituzionale, l'istituto che tramite l'iniziativa delle minoranze parlamentari, popolari o territoriali, ad ulteriore garanzia della rigidità costituzionale, porta gli elettori al voto sul testo deliberato. Un voto che, per rispettare i caratteri di cui all'art. 48 Cost., deve vertere su un testo che sin dalla sua gestazione deve tener conto nel suo titolo e nel suo contenuto di questo possibile approdo della consultazione popolare. Sul tema della libertà del voto referendario vi è un'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale che ha riguardato il diverso istituto del referendum abrogativo, ma rispetto alla quale pare inevitabile ritenere che la libertà del diritto fondamentale di voto sia a maggior ragione incompressibile nel momento di una scelta cruciale come quella riguardante la revisione costituzionale. Il voto quindi non solo deve riguardare questioni omogenee, per evitare di costringere l'elettore ad un solo sì o no su questioni su cui può avere opinioni diverse, e forse la scelta dei senatori a vita potrebbe non esserlo con quella inerente l'elezione diretta del Presidente del Consiglio nel ddl n. 935. Esso deve consentire una piena consapevolezza dell'elettore circa gli effetti prodotti dal referendum, tanto che i quesiti referendari *ex art. 75 Cost.* non sono ammessi, secondo la giurisprudenza costante della Corte costituzionale, qualora non univoci: ossia la "direzione del voto" non sia chiara dalla formulazione del quesito e dalla normativa di risulta⁴⁵.

⁴⁵ Sul criterio dell'univocità del voto referendario a partire dalla storica sentenza n. 16 del 1978 le fluttuazioni sono state meno rilevanti rispetto a quelle notevoli riguardanti il tema dell'omogeneità. Naturalmente la libertà del voto è requisito indefettibile onde evitare che il referendum degeneri in plebiscito. Sulla distinzione, sul piano teorico, v. F. LANCHESTER, voce *Voto (diritto di)* - Diritto pubblico, in *Enciclopedia del diritto*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, 1107.

Da questo punto di vista viene in rilievo altresì l'art. 16 della l. n. 352 del 1970, che nel prevedere il titolo dei quesiti referendari relativi alle leggi di revisione costituzionale⁴⁶, richiede l'espressa indicazione dell'articolo (o degli articoli) oggetto della revisione, oltre ad un riferimento sintetico al contenuto, mentre per le leggi costituzionali consente l'indicazione dell'oggetto.⁴⁷

Un punto di riferimento importante in questa materia è poi il Codice di buona condotta sul referendum della Commissione di Venezia, che sottolinea che la: «chiarezza della domanda rappresenta un aspetto cruciale della libertà degli elettori di farsi un'opinione. *La domanda non deve essere fuorviante; non deve suggerire una risposta, soprattutto menzionando le conseguenze presunte dell'approvazione o del rigetto della proposta*»⁴⁸. Se si considera che il quesito referendario è spesso ricavato dal titolo della legge si comprende bene come questa notazione diventi rilevante, in presenza di un titolo che suggerisce un effetto di rafforzamento della stabilità che nel dibattito che si è subito aperto sul ddl n. 935 proposto dal Governo è stato considerato controverso se non proprio incerto⁴⁹.

La sottoposizione al voto popolare di una legge di revisione sotto l'egida di ciò che è ritenuto il suo obiettivo (oltre al suo contenuto, concernente la scelta dell'elezione diretta del premier), contribuirebbe ad una complessiva connotazione plebiscitaria di un voto che sarebbe certamente in contrasto con la *ratio* di garanzia della rigidità della Costituzione del referendum costituzionale. L'art. 138 Cost., infatti, nell'attribuire alle minoranze l'iniziativa dello strumento referendario sulla revisione costituzionale, ha voluto costruire appunto uno strumento di garanzia della rigidità. Sappiamo come poi la prassi si sia discostata da questa *ratio*, con un uso del referendum come strumento di legittimazione degli interventi di revisione da parte delle maggioranze che ne erano via via autrici, nella lunga stagione dell'impiego dell'art. 138 Cost. nella dialettica maggioranza-opposizione a seguito della maggiore accessibilità delle maggioranze previste dall'art. 138 Cost. in presenza di sistemi elettorali maggioritari. La *ratio* che fonda la collocazione dello strumento referendario nel procedimento di revisione costituzionale appare insomma essere stata aggirata, e poi dimenticata, ed andrebbe invece recuperata.

⁴⁶ Sul punto v. 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*, n. 1/2015, 1 ss.

⁴⁷ Art. 16: «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... ?».

⁴⁸ Codice di buona condotta sui referendum, 17 marzo 2007, 18. V. poi ove si dice che «L'associazione di una proposta espressa con formulazione specifica e di una proposta formulata in maniera generale o una questione di principio creerebbero confusione, impedendo agli elettori di essere informati del rilievo dei loro voti, pregiudicando di conseguenza il loro libero suffragio.» (21).

⁴⁹ I primi interventi in tal senso già a partire dai testi depositati *a latere* delle audizioni sul ddl n. 935 in Senato (<https://www.senato.it/3485>) mettono quasi tutti in rilievo questo profilo.