

EDITORIALE

Interversioni del referendum costituzionale

di

Vincenzo Baldini*

L'esito del recente referendum costituzionale sulla legge di riforma della Magistratura, oltre a considerazioni inerenti al merito, sollecita o, forse, impone anche alcune riflessioni di metodo.

Preliminarmente va ribadito come una distinzione tra revisione ordinaria e revisione organica o completa sia estranea alla Carta repubblicana del '48 che, in particolare, inquadra il referendum ex art. 138 Cost. quale atto di democrazia diretta ad integrazione della volontà parlamentare¹ condensata nella legge di revisione, deliberata a maggioranza assoluta dei componenti le due Assemblee rappresentative. Il rifiuto di definitiva approvazione della legge di riforma richiede, dunque, una specifica attenzione e pone alcuni interrogativi, ciò tanto più se si pensa -come è opinione di chi scrive- che tale legge avrebbe senz'altro concorso ad un rafforzamento delle garanzie dello Stato di diritto ed accresciuto il livello delle tutele in favore della libertà del singolo.

Non sembra convincente, al riguardo, formulare astrazioni in ragione del dato statistico negativo relativo ai tentativi, quasi tutti naufragati, di riforma organica della Costituzione a partire dagli Anni '80. In particolare, non sembra dirimente la considerazione che, in tale ipotesi, all'elettorato resta inibito "di esprimere la

* Professore ordinario di Diritto Costituzionale – Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale

¹ C. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, p. 62.

propria opinione sulle singole questioni in essa implicate, ma solo sull' "indirizzo" politico della riforma stessa". Da tanto, conseguirebbe che "solo le riforme puntuali o i quesiti "univoci" superano il vaglio del dibattito parlamentare e del referendum" ². La stessa procedura di cui al 138 Cost., nella sua "essenzialità" " , non aiuterebbe "a risolvere i molteplici problemi che nascono quando si vuole fuoriuscire dalla modifica puntuale di singole norme" ³.

Sull'opportunità o meno di introdurre in Costituzione una disciplina ulteriormente aggravata per la revisione organica della Legge fondamentale si possono esprimere opinioni differenti e si può discutere a lungo. D'altro verso, la strutturale disomogeneità del quesito referendario relativo ad una legge di riforma organica della Costituzione può essere un rilievo non marginale - chi scrive ebbe già a evidenziare, ad es., con riguardo alla l. cost. n. 1/97, di disciplina in deroga all'art. 138 Cost. del procedimento di riforma organica della Costituzione destinato a concludersi con un referendum di ratifica, il limite intrinseco di un pronunciamento popolare diretto sull'intera legge di riforma organica che, all'epoca, includeva diversi titoli della II Parte della Costituzione⁴.

D'altro canto, non può mancare di rilevarsi come tale strutturale disomogeneità sia una condizione intrinseca ad ogni referendum previsto come automatico nelle Costituzioni (Spagna, Svizzera) che regolamentano specificatamente e distintamente il procedimento di revisione organica.

Con riguardo alla legge di riforma della Magistratura, peraltro, il rilievo relativo alla eterogeneità degli oggetti inclusi nella stessa legge e, dunque, al vincolo che ne deriverebbe alla libertà di coscienza del voto del singolo elettore sembra provare troppo: la legge costituzionale, a ben vedere, recava una disciplina coesa e coerente con l'intento di favorire una più chiara distinzione di ruoli, funzioni e carriere tra magistratura giudicante e magistratura requirente. Anche tenuto conto di ciò,

² A. Poggi, *Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla Giustizia*, in federalismi.it, 9/2026, p. IV ss.

³ Idem.

⁴ V. Baldini, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in *Jus*, 1997.

appare quanto meno problematico spiegare l'esito negativo della consultazione popolare con la eterogeneità della materia oggetto della stessa.

2. Tra le cause poste a base del rifiuto di approvazione popolare è indicato anche l'abbinamento nella legge costituzionale di soluzioni in principio divisive, come quella del sorteggio e della "scissione in due del CSM."⁵ La diffusa percezione di senso è stata, allora, quella di un "oggettivo indebolimento" dell'organo di autogoverno dei magistrati, un terreno ritenuto "assai scivoloso" tenuto conto che "la stessa scissione del CSM non può che comportare la separazione delle carriere"⁶.

A tale critica, che oscilla tra valutazioni di metodo e considerazioni di merito sulla portata della riforma, potrebbe agevolmente replicarsi che la soluzione proposta nella legge costituzionale era proprio quella voluta dalla maggioranza parlamentare ed era, ad analizzarla bene, piuttosto distante dal perseguimento di un effetto di indebolimento del CSM. Come è noto, la *ratio* della nuova disciplina, che non implicava alcuna incrinatura del principio di autonomia ed indipendenza della Magistratura, era essenzialmente quella di porre fine al debordamento politico del CSM ed al travaglio del correntismo interno allo stesso, in grado di quella fiducia del singolo nella Giustizia, in una società democratica, spesso richiamata nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo come anche della Corte di Giustizia UE. Una fiducia offuscata da tempo in ragione di una incontestabile deriva di politicizzazione dello stesso Consiglio Superiore che finisce inevitabilmente per gettare un'ombra di dubbio anche sulla trasparenza e giustezza delle nomine ai ruoli apicali degli Uffici giudiziari.

In ogni caso, al di là di ogni apprezzamento circa il fine politico perseguito dalla legge costituzionale di riforma non sembra del tutto condivisibile l'obiezione di disomogeneità immanente ad ogni riforma organica della Costituzione, tanto più -

⁵ A. Poggi, op. cit., p. V.

⁶ Idem.

come in questo caso - allorquando tocchi esclusivamente una specifica materia (l'ordinamento della Giustizia).

3. In quanto attiene al metodo della riforma, preliminarmente va rilevato come l'esperienza più recente abbia documentato l'impraticabilità della ricerca di larghe intese tra la maggioranza e le minoranze parlamentari sui contenuti della revisione costituzionale. Tale metodo di cooperazione muoveva in primo luogo dalla consapevolezza di una chiara differenza di contenuti tra l'attività riconducibile all'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza e quella inerente, invece, la modifica della Legge fondamentale dello Stato (funzione di revisione)⁷, connessa in modo assoluto ad un interesse generale e politicamente indifferenziato. In secondo luogo, a presupposto della suddetta collaborazione interpartitica era il reciproco riconoscimento e legittimazione delle forze politiche che animavano il sistema di democrazia pluralista. Con il venir meno di tali condizioni, l'esercizio della funzione di revisione costituzionale ha finito in qualche modo per allinearsi alla funzione di governo, come forma di iniziativa politica di parte, rimettendo così l'originaria connotazione neutra.

Poiché al giorno d'oggi la cd. fase di transizione non ha avuto esito tanto da trasformarsi in un processo strutturale incompiuto, la dialettica politica tra i partiti, piuttosto che animata dal confronto di idee e programmi concorrenti, si rappresenta come campagna di reciproca delegittimazione e annientamento, mirata a sollecitare paure e incertezze nell'elettorato. Tanto, concorre a ritardare o inibire la costruzione di una autentica democrazia pluralista secondo il figurino costituzionale, che è condizione di buon funzionamento delle istituzioni di rappresentanza politica dello Stato.

L'attuale dialettica politica -come anche quest'ultima campagna referendaria ha concorso a confermare- poco o nulla riflette in sé i canoni procedurali di una democratica deliberativa in quanto incita poco allo sviluppo del discorso razionale.

⁷ Sulla distinzione tra funzione di revisione e funzione di indirizzo politico di maggioranza, cfr. P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, XVI ed., Milano 2018, p. 236 ss.

In questa prospettiva, unico presidio di certezza ed obiettività nelle dinamiche della revisione costituzionale restano le regole procedimentali recate dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, in osservanza delle quali può rendersi comunque concreta l'esigenza di apportare modifiche testuali alla Legge fondamentale.

4. Non si può indugiare in questa sede sulla questione di un rilancio della consistenza normativa della Costituzione e, perciò, del rispetto di una "legalità costituzionale" essenzialmente basata sulla lettera delle disposizioni, piuttosto che sull'ampia ed incerta latitudine conformatrice dei valori costituzionali. Il tema riveste, certo, un'importanza non marginale, stante che il richiamo ad una Costituzione dei valori è apparso mirato, in un primo tempo, al consolidamento di un ordine sostanziale del tutto innovativo rispetto al recente passato, pertanto, ancora troppo poco radicato nell'*humus* culturale della società civile di quel tempo. Tale richiamo sconta, perciò, un certo limite di contingenza temporale in quanto l'esperienza dello Stato costituzionale liberale democratico ha concorso a rendere ormai esistente ed effettivo il *Menschenbild* costituzionale.

Il sistema dei valori reca in sé un "possibile razionale" argomentativo in grado di legittimare evoluzioni esegetiche anche sensibili del dettato costituzionale. In quest'ottica non appare in sé peregrina la considerazione che la "difesa di una Costituzione valoriale" possa implicare una "contestuale svalutazione della Costituzione scritta come fondamento normativo dell'ordinamento"⁸, come confermano alcuni approcci esegetici tanto della dottrina che della giurisprudenza costituzionale.

Nondimeno, la parenetica esortazione a "ridare forza alla legalità costituzionale", oltre a tradurre i limiti dell'interpretazione dominante, sembra postulare la possibilità di rinvenire nello stesso ordinamento giuridico statale paradigmi normativi certi ed obiettivi, necessari a orientare correttamente ed univocamente l'interpretazione anche di principi e diritti costituzionali, delle connessioni

⁸ A. Poggi, op. cit., p. VI.

funzionali tra gli stessi nonché del funzionamento dei meccanismi organizzativi dello Stato democratico. Senza voler richiamare, a tale riguardo, anche l'importanza della distinzione assiologica tra Costituzione -in quanto decisione fondamentale- e legge costituzionale, va comunque precisato che il suddetto incitamento al ritorno alla legalità costituzionale non sembra poter prescindere da una previa determinazione della natura della Costituzione, quale *Grundordnung*, cui ricondurre l'intera esperienza giuridico-normativa, oppure quale *Rahmensordnung*, entro cui vengono a compiersi i processi di decisione politica⁹. Una siffatta distinzione, infatti, tende inevitabilmente a condizionare anche l'opzione in favore di un metodo esegetico piuttosto che di un altro¹⁰. Tuttavia, non è quello di un Editoriale lo spazio adeguato per una riflessione sul tema specifico della legalità costituzionale.

5. È incontestabile che, in quest'ultima esperienza di revisione costituzionale si percepisca la "totale distorsione del senso originario e del significato del referendum previsto nell'art. 138" e ciò non tanto o soltanto perché tale strumento di democrazia diretta, in un sistema bipolare, sia destinato a smarrire completamente la propria funzione¹¹.

Nondimeno, a ragione di ciò, un posto di rilievo tenderebbe ad occupare soprattutto il profondo mutamento avvenuto nella comunicazione politica. Quest'ultima non è parsa più basata sull'onesta argomentazione circa i contenuti innovativi della legge di riforma costituzionale ma si è svolta essenzialmente attraverso slogan e messaggi tendenziosi, mirati a sollecitare un certo timore nell'elettorato circa gli esiti positivi del referendum, a partire dal rischio di un superamento delle garanzie dello Stato di diritto per arrivare all'avvento di un autoritarismo politico.

⁹ E.W. Böckenförde, *Die Methoden der Verfassungsinterpretation -Bestandsaufnahme und Kritik* (1976), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, p. 53 ss., part. p. 86 ss.

¹⁰ Idem.

¹¹ A. Poggi, op. cit., p. VII ss.

L'intrapresa di un modello comunicativo siffatto ha finito per alimentare confusione e incertezze orientando la scelta elettorale secondo fini distopici, quale, ad es., la volontà di preservare integre le garanzie proprie dello stato di diritto (indipendenza del giudice, autonomia e indipendenza dell'Ordine etc.). Così, ispirata dalla rappresentazione di conseguenze politiche contingenti piuttosto che dai contenuti obiettivi della riforma, il voto referendario ha risentito di ciò che *Augusto Barbera* ha definito come falsificazione della verità traducendosi, in fine, in un rifiuto della novella costituzionale.

Il ricorso, da parte dei detrattori della novella, ad una comunicazione immediata (in quanto non mediata da una chiara esposizione delle argomentazioni esplicative) sta alla base del registrato snaturamento del referendum costituzionale quale espressione di volontà consapevole e, perciò, "manifestazione genuina di sovranità popolare" (Corte cost., sentt. nn. 28/81; 27/82; 83/92).

6. Trarre *una* conclusione da questa vicenda appare a chi scrive impresa ardua e problematica, dato che come si è cercato di dire dalla stessa originano molteplici spunti e suggestioni di riflessione. Tuttavia, si colgono appieno i tratti di una evoluzione complessiva e (almeno per ora) piuttosto amorfa di alcune dinamiche interne alla democrazia costituzionale. Non ci si può limitare alla constatazione che i referendum costituzionali "sono ormai né più né meno come elezioni politiche" o, ancora, che l'iniziativa governativa in materia di revisione costituzionale "costituisce un problema notevole in una forma di governo parlamentare" o, in fine, che ciò che è accaduto in sede parlamentare in questa ultima vicenda (l'impossibilità per le opposizioni di avanzare emendamenti) sia "a dir poco deprecabile".

Va rilevata, preliminarmente, la differenza di tale esperienza rispetto agli effetti "*ultra-petita*" che caratterizzarono il seguito all'esito referendario negativo sulla riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi, non foss'altro perché nella circostanza fu lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri allora in carica ad ammantare il pronunciamento popolare di valenza plebiscitaria, traducendolo in

un voto a favore o contro il suo governo. Peraltro, le annotazioni critiche sulla reale trasfigurazione del referendum costituzionale non bastano da sole a giustificare una proposta di mettere mano ad una revisione dello stesso art. 138 Cost. Legittimo supporre che l'attuale formulazione di esso possa apparire ad oggi non perfettamente congruente con i tratti evolutivi del modello democratico. Del resto, tutto è perfettibile e per qualcuno potrebbe esserlo anche il procedimento di revisione costituzionale. Ma anche ogni miglioramento di esso non è detto poi che rechi il risultato corrispondente alle attese. Come ammetteva *Friedrich Schiller* nella sua lettera al Principe di *Augustenburg* del 13 luglio del 1793, se anche la Sapienza in persona scendesse dall'Olimpo e introducesse la Costituzione più perfetta, dovrebbe poi rimetterne agli uomini l'attuazione. Nel nostro caso, l'attuazione del modello tornerebbe ad essere faccenda di un sistema politico comunque travagliato dall'eterna fase di transizione, di cui si è detto sopra. Ciò, dunque, sarebbe in grado di innescare un momento di parzialità e contingenza anche funzionale in grado di giungere a "sporcare" anche la nuova armonia creata dal legislatore costituzionale (sempre ammesso che una tale revisione riuscisse).

Sempre l'esperienza insegna che non basta ritoccare qualche prescrizione, costituzionale o legislativa, per assicurare l'avvio di un nuovo corso, politico-culturale o sociale o istituzionale. Intanto, è noto che l'attuazione delle norme costituzionali, come attività di decisione politica, possa essere scandita da ritardi anche estremi (referendum, regionalismo...) o da strutturali inadempienze (artt. 39 e 49 Cost.) quando manchi una chiara volontà di cooperazione politica, decisa a realizzarla. A volte -come anche nel caso di alcune disposizioni del nuovo titolo V- alcune soluzioni recate dalla riforma costituzionale possono apparire discutibili e/o di problematica attuazione (es.: regionalismo differenziato). In definitiva, se non si lascia immaginare l'esistenza di una Costituzione indipendente dai sentimenti dei cittadini, non può lasciarsi credere che una condotta distorsiva o approssimativa nell'attuazione delle norme costituzionali possa di per sé sollecitare l'opportunità di una revisione del testo della Legge fondamentale. Occorre, in altri termini, che sussista un minimo di omogeneità interna al sistema politico come premessa di una

cultura politica della comune responsabilità istituzionale. Si tratta, pertanto, di favorire la nascita di un *ethos* comune non condizionato da interessi di parte o compromesso con dinamiche di acquisizione del potere. In questa direzione, una revisione costituzionale potrà risalire alla considerazione, comune a tutte le forze politiche, della sua necessità od opportunità per superare assetti organizzativi apparsi tralattizi, correggere storture o disfunzioni dell'assetto istituzionale dello Stato, ampliare il catalogo dei diritti fondamentali o quello di obiettivi e compiti per la cui realizzazione lo Stato stesso assume un impegno politico.

Spetta principalmente a organi e soggetti dotati di capacità rappresentativa assumere l'onere e il compito di certe valutazioni e, una volta iniziato l'iter procedimentale, il confronto parlamentare deve concentrarsi sull'oggetto della revisione, perché la Costituzione continua ad essere sempre e comunque la struttura normativa fondamentale comune, entro cui viene a svolgersi l'intera complessa dinamica del confronto democratico. Occorre uscire, una buona volta, dal grave equivoco nel quale si è incorsi, di tradurre l'esito positivo di una revisione costituzionale come vittoria e predominio di una parte politica sull'altra.