



Cinque paradossi e una “fuga verso la revisione costituzionale”

*di Roberta Calvano, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale
presso l'Università di Roma Unitelma Sapienza*

1. È veramente difficile inserirsi oggi in una discussione scientifica complessa e articolata su di un piano multidisciplinare che va avanti da qualche decennio, ed ancor di più farlo mentre si infiamma la campagna referendaria e il dibattito politico che l'accompagna. Tali toni accesi in qualche misura penso possano ricordare, ma anche far rimpiangere, quelli delle grandi battaglie referendarie degli anni '70. Allora, la solidità dell'impianto democratico e costituzionale consentiva che grandi e animate discussioni nel paese si potessero svolgere senza timori, poiché esse concernevano la miglior strada per l'attuazione della Costituzione repubblicana. Oggi, l'allarme suscitato in molti costituzionalisti da questo e altri testi di revisione costituzionale e di riforma degli assetti della forma di Stato (perché tale è il tema di fondo di cui si tratta, come si proverà a mostrare) all'esame delle Camere, accende la discussione proprio per il timore opposto. La prospettiva che si inizia a delineare dall'insieme di interventi riformatori si staglia su uno scenario più ampio di crisi, se non di fase convulsiva che colpisce le grandi democrazie consolidate, ed anche per questo tali progetti appaiono suscettibili, tramite il loro concatenarsi concentrico, di andare ad incidere sul nucleo dei principi cardine su cui ruota la Costituzione.

Una serie di paradossi della riforma costituzionale inerente la separazione delle carriere dei magistrati e la riforma del CSM, in particolare sembrano abbastanza macroscopici.

2. Un primo paradosso è innanzitutto è quello per cui si assiste ad una riforma sottoposta ad un referendum tramutato ancora una volta¹ proprio tramite l'iniziativa parlamentare della maggioranza in un formidabile strumento di opposizione al governo, grazie alla torsione plebiscitaria che lo strumento del referendum costituzionale subisce quando lo si distolga dalla ratio oppositiva originaria che lo vede affidato alle minoranze in funzione di garanzia ulteriore della rigidità costituzionale (tanto che, com'è noto, ma come forse merita di essere ancora ricordato, se non viene chiesto la legge completa il suo *iter* ed entra in vigore).

Il secondo paradosso è quello per cui le richieste di referendum hanno visto per la prima volta la notevole anomalia di due “comitati senza richiesta referendaria” (promossi rispettivamente dall'ANM e da un ampio Comitato civico), e di una “richiesta referendaria senza comitato”, rimanendo anonimi (almeno per una lunga prima fase) i promotori che hanno avviato formalmente l'iniziativa popolare, senza poi svolgere pubblicamente attività di propaganda al fine di promuovere la raccolta delle firme stessa, o tantomeno la

¹ Come già successo nelle tornate precedenti del 2001, 2006 e 2016.



conoscenza dei contenuti della riforma. Questa è per certo una novità ed un'anomalia notevole che darà materiale da riflettere a chi studia lo strumento referendario, ma anche a partiti e soggetti del pluralismo che vogliano in qualche misura evitare in futuro di farsi dettare l'agenda da soggetti più dinamici ed attenti alle istanze provenienti dal corpo elettorale, anche alla luce della staticità e crisi di legittimazione in cui i corpi intermedi versano da tempo. Tramite simili inserimenti "nelle maglie del sistema", piccoli gruppi, oggi con intenti compatibili con la *ratio* dell'istituto, domani chissà, possono accedere a strumenti partecipativi ed anche a risorse finanziarie, innescando processi suscettibili di influenzare la politica nazionale. Un episodio che può valere da avvertimento, insomma, per chi lo voglia cogliere, sul dato per cui i vuoti di iniziativa finiscono per essere riempiti da qualcuno, ma che lascia oggi aperto il problema costituzionale dell'attribuzione degli spazi di propaganda elettorale, del finanziamento e dell'eventuale legittimazione processuale per i "comitati senza iniziativa referendaria".

Un terzo paradosso appare poi legato più specificamente ai contenuti della legge di revisione costituzionale, con cui si assiste ad un testo che viene adottato dopo le univoche indicazioni provenienti dal PNRR in relazione alla necessità di garantire una maggiore efficienza del servizio giustizia, e lo snellimento dei tempi dei processi, problema da lungo tempo emerso nella giurisprudenza EDU. Tali indicazioni, ricevute dal legislatore tramite il PNRR e dalla Commissione UE nei *country report* per l'Italia, oltre che negli annuali rapporti sullo Stato di diritto, non paiono essere state in alcun modo raccolte a parere di chi scrive, dato che nessuna delle innovazioni introdotte riguarda l'efficienza e la durata dei processi ed anzi, pare di poter dire che l'ingente aggravio di spesa che potrà derivare dall'istituzione di due nuovi organi di rilievo costituzionale con annessi e connessi (sede, pianta organica del personale assegnato, bilancio per il funzionamento) non potrà che condurre a una corrispondente contrazione delle risorse da destinare alla giustizia nel bilancio dello Stato.

Un quarto paradosso, ancora attinente ai contenuti sembra essere anch'esso legato alle indicazioni provenienti dalla sfera sovranazionale, poiché mentre gli standard provenienti dalla Commissione di Venezia, ancora negli ultimi mesi, e dal Consiglio d'Europa invitano a tener conto della necessità di garantire l'elettività di almeno metà dei componenti dei Consigli superiori della magistratura, e di assicurare che il metodo di scelta sia quello dell'elezione tra pari, per escludere le interferenze della politica sull'indipendenza della magistratura, il nostro legislatore interviene esattamente in direzione opposta introducendo il sistema del sorteggio e sdoppiando il CSM rischiando di indebolirlo, oltre a separare con riforma costituzionale ciò che probabilmente poteva ben essere separato con legge ordinaria, individuando due sezioni all'interno del CSM.

E con tale profilo si giunge al quinto paradosso. Che è forse il paradosso principale da una prospettiva pragmatica oltre che di teoria delle fonti. Gli obiettivi perseguiti, o almeno quelli dichiarati tali, dai promotori con le modifiche delle norme costituzionali deliberate con la legge di revisione costituzionale oggi sottoposta a referendum è da ritenere potessero essere meglio raggiunti per il tramite di una legge ordinaria. Il tema è noto: si tratta di dare una risposta alle legittime preoccupazioni provenienti dal mondo della cultura giuridica liberale, circa il ruolo del giudice e del pubblico ministero, e la



trasparenza ed efficienza nello svolgimento delle funzioni del Consiglio Superiore. Alla luce dei gravi episodi di cronaca emersi nella scorsa consiliatura, gravi in quanto essi rappresentano tuttora una ferita non sanata per una frazione dell'opinione pubblica, cosa di cui parte della magistratura italiana non sembra essere ancora pienamente consapevole, sono state veicolate una serie di novità nella legge di revisione costituzionale. Tuttavia la legge di revisione, proprio per quanto riguarda la separazione delle carriere risulta una delega in bianco, rimettendo ancora una volta al legislatore ordinario un compito che già in passato, pur con plurimi interventi, non ha saputo o avuto la forza di adempiere fino in fondo.

3. Operando una sorta di parallelismo con il concetto che si evoca con l'espressione di "fuga dal regolamento", si potrebbe parlare ora di "*fuga verso la revisione costituzionale*". Si assiste infatti anche in questo caso, come altre volte negli ultimi anni, all'impiego della revisione costituzionale al posto della legislazione ordinaria e se ne comprende presto il motivo. Anche alla luce delle più recenti vicende della prassi di utilizzo del procedimento ex art. 138 Cost. e dell'annesso referendum costituzionale, sta emergendo infatti un paradossale utilizzo della revisione costituzionale come strumento di propaganda e polarizzazione, che sembra venir usata per legittimare interventi che sul piano della legislazione ordinaria sarebbe difficile portare a compimento per via della divaricazione di posizioni all'interno della maggioranza, oltre che probabilmente per le complesse technicalità che essi richiederebbero di sciogliere. Ci si sposta quindi con la revisione costituzionale su di un piano principalmente comunicativo e di propaganda, portando avanti riforme manifesto (si pensi alle leggi cost. nn. 1 e 2/2022, 1/2023, ed altre iniziative analoghe all'esame delle Camere).

Immaginando una legge ordinaria con cui si sarebbe potuto attingere ad una ancor più netta separazione tra le due magistrature (di quanto fatto dalla legge n. 71/2022) e una articolazione in due sezioni del CSM, secondo il modello francese, non si sarebbe prodotto l'effetto simbolico che oggi vediamo, ma si sarebbero certamente conseguiti i risultati auspicati dai promotori della riforma oggi sottoposta a referendum e che già la Relazione conclusiva della Commissione Paladin (trasmessa alle Camere il 6 febbraio 1991, p. 93) aveva spiegato potessero essere conseguiti tramite la riscrittura della legge n. 195 del 1958.

4. Le ragioni costituzionali del no sono note e non è questa la sede per ripercorrerle, ma si vuole almeno cogliere l'occasione per una pacata risposta a quanti tacciano di eccessivo allarmismo tale posizione. La tenuta del principio di legalità e del diritto a un giudice imparziale è passata nella storia repubblicana attraverso il ruolo che la magistratura italiana ha saputo rivestire attraversando tante difficili fasi della nostra travagliata storia costituzionale contemporanea. La magistratura ha saputo attraversare questo percorso e riscrivere il proprio ruolo, in primo luogo nella fase di attuazione della Costituzione, democratizzando se stessa e l'ordinamento, mentre il CSM ha rivendicato un ruolo di dialogo con le altre istituzioni tramite la conquista, non facile sotto alcune presidenze, di un proprio stabile posto nel sistema costituzionale. La magistratura ha poi dovuto fare i



conti con le trasformazioni dell'ordinamento, in termini di crisi della legge, di impatto dirompente e non regolato dal legislatore delle fonti sovranazionali, così come non regolate sono state una serie di materie e questioni complesse (dalla bioetica alle trasformazioni indotte dalla rivoluzione tecnologica) ed a tutte queste sfide i giudici hanno dovuto e stanno continuando a trovare risposte, con un importante *surplus* di responsabilità che ricade sulla funzione giurisdizionale e che deriva in larga parte dalla crisi dei parlamenti e dei partiti.

Su quest'ultimo aspetto il dibattito oggi in atto si dovrebbe soffermare, perché il giudice *soggetto soltanto alla legge*, se il binario della legge si frantuma e si indebolisce si trova necessariamente in una condizione di maggior fragilità, esposto ad eccessi ed errori che sono un frutto sistemico di tale panorama. Ed anche il giudice soggetto alla legge subisce oggi, come ogni soggetto dell'ordinamento, una spinta alla competizione e alla carriera (termine che sciaguratamente viene ora introdotto all'art. 102) che lo induce a sottrarsi a quella soggezione, per subire altri richiami, ma il tema, che evoca quello dello Stato neoliberale, richiederebbe ben maggiore svolgimento. Di tutto questo però non si discute molto. E se dalla crisi del Parlamento si è pensato in qualche misura di uscire tramite la malaugurata riduzione del numero dei parlamentari, alla crisi dei partiti non risulta si sia ancora pensato di reagire tramite l'introduzione del sorteggio di candidati, o ancor più di eletti nelle varie assemblee rappresentative...

Con ciò si vuole evidenziare come appaia evidente un approccio inadeguato alla complessità dei problemi da affrontare nel testo della riforma, e un intento punitivo, ed irrazionale proprio nei confronti del CSM: come altro definire il rifiuto di qualsiasi atto di razionale volontà che consiste nell'affidarsi alla “*public lottery*” per la selezione di chi dovrà svolgere compiti delicatissimi? Oltre a ciò il testo pare caratterizzarsi per una radicale inadeguatezza per quanto riguarda il piano della separazione delle carriere, poiché dalla mancata attuazione entro un anno dall'entrata in vigore della legge costituzionale dell'ampia delega in bianco in essa contenuta potranno derivare incertezza e guasti non indifferenti, con un rallentamento ulteriore per la macchina della giustizia².

Quanto tutto ciò possa produrre un impatto sulla forma di stato, e quindi sulla *qualità* del rapporto tra autorità e diritti, e non concerna unicamente uno dei “pezzi” del sistema costituzionale, sembra evidente se si considera quali siano da sempre i capisaldi dello Stato di diritto: separazione dei poteri, *rule of law*, tutela giurisdizionale dei diritti, come non finisce di ricordarci la Corte di giustizia UE. Proprio la Corte di giustizia impone un “principio di non regressione” in relazione alla necessità di mantenere gli standard di indipendenza del giudice presenti al momento dell'adesione anche nel seguito della permanenza degli Stati nell'UE (CGUE, sent. 20 aprile 2021, C-896/19, punti 63-65). Dopo la già spiacevole vicenda del richiamo indirizzato al governo italiano da parte di esperti ONU in merito al “decreto sicurezza” ed ora in relazione alla legge costituzionale, ci sarà

² All'art. 8, c. 2 del ddl si prevede che “fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 1” (che devono intervenire entro un anno) “continuano a osservarsi, nelle materie ivi indicate, le norme vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale”. E se le leggi non entrassero in vigore entro un anno, *quid iuris* dopo di allora?



risparmiata la vergogna di ricevere reprimende analoghe a quelle subite da Polonia ed Ungheria da parte del giudice europeo?

13 febbraio 2026