

Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla proposta di legge costituzionale in materia di ordinamento giurisdizionale e istituzione della Corte disciplinare (c.d. riforma Meloni, Nordio)

Annamaria Poggi*

Dopo l'esito del referendum costituzionale di qualche settimana fa possiamo tranquillamente affermare che la storia delle riforme costituzionali in Italia comincia a mostrare un andamento in qualche misura regolare: mentre le "grandi riforme", quelle sistemiche, non producono consenso né in Parlamento né alla prova referendaria (tranne l'eccezione del 2001), sono solo le revisioni puntuali, quelle volte a modificare singole norme senza toccare gli snodi del sistema a passare il vaglio parlamentare e/o popolare.

Una brevissima rassegna di quanto sino ad ora accaduto lo conferma in pieno.

Le leggi di revisione costituzionale approvate anche in seconda lettura in Parlamento alla maggioranza dei 2/3 sono state ben 11 e quasi tutte con le caratteristiche sopra citate.

La prima è stata la legge di revisione costituzionale n. 2 del 1963 che, modificando gli articoli 56 e 56 fissò il numero dei deputati a 630 e quelle dei senatori a 315. Stessa cosa avvenne con le seguenti leggi costituzionali: n. 3 del 1963 istitutiva della Regione Molise; n. 2 del 1967 che modificò l'art. 135 sulla Corte costituzionale; n. 1 del 1991 in materia di c.d. semestre bianco (art. 88); n. 3 del 1993 che incise sull'art. 68 eliminando la richiesta di autorizzazione per l'inizio dei procedimenti penali nei confronti dei parlamentari; n. 1 del 1999 che con la revisione degli articoli 121, 122, 123 e 126 introdusse l'elezione diretta del Presidente della giunta regionale e rafforzò l'autonomia statutaria delle Regioni; n. 2 del 1999 che modificò l'art. 111 con l'inserimento dei principi del giusto processo; n. 1 del 2007 che abolì la pena di morte mutando l'art. 27; n. 1 del 2012 con cui si modificarono gli articoli

81, 97, 117 e 119 e si introdusse il principio del pareggio di bilancio; n. 1 del 2022 che ha rotto il tabù dell'immodificabilità della prima parte della Costituzione attraverso la modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente, ed, infine, la n. 1 del 2023 che ugualmente ha revisionato l'art. 33 attraverso l'inserzione in Costituzione della tutela dell'attività sportiva.

Allo stesso modo anche le leggi di revisione costituzionale che non hanno raggiunto il quorum dei 2/3 nella seconda votazione, ma su cui non è stato chiesto il referendum hanno inciso su singole norme costituzionali, e non sull'assetto complessivo di una materia.

Così per la legge costituzionale n. 1 del 1989 istitutiva del c.d. Tribunale dei ministri che ha modificato gli articoli 96, 134 e 135; la n. 1 del 1992 che ha innalzato la maggioranza richiesta dall'art. 79 per la concessione dell'amnistia e dell'indulto; le nn. 1 del 2000 e 1 del 2001 che hanno istituito le circoscrizioni Estero per Camera e Senato ritagliando il numero di parlamentari ad esse attribuito (artt. 48, 56 e 57); la n. 1 del 2003 che ha modificato l'art. 51 costituzionalizzando espressamente il principio delle pari opportunità per l'accesso agli uffici e alle cariche pubbliche; la n. 1 del 2021 che ha modificato l'elettorato per l'elezione del Senato ed infine la n. 2 del 2022 che ha introdotto nell'art. 119 il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità.

In una terza categoria potremmo inserire le leggi di revisione per cui al mancato raggiungimento del quorum richiesto in seconda votazione dall'art. 138 è conseguita la richiesta di referendum con esito positivo. Ci si riferisce alla legge costituzionale n. 3 del 2001 e alla legge costituzionale (modificativa del Titolo V) e n. 1 del 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56, 57 e 59).

1. Crisi del riformismo?

Vi è da chiedersi a questo punto come mai non si riesca a condurre in porto riforme "organiche". Certo la prima risposta sarebbe: non ve ne è bisogno, il sistema funziona bene così, al massimo vi sarebbe necessità di leggi organiche di sistema ovvero di "attuazione" costituzionale.

Risposta assai semplicistica e forse eccessivamente teorica, posto il coinvolgimento, anche in tempi diversi, di quasi tutti i partiti nella elaborazione di progetti di riforma costituzionale spesso coincidenti o sovrapponibili.

Tranne il Movimento 5 stelle, tutte le principali forze che oggi popolano il sistema italiano politico hanno promosso o comunque si sono espresse nei loro programmi politici per riforme della Seconda parte della Costituzione. Su alcuni terreni, inoltre, forze politiche diverse hanno promosso o proposto riforme sostanzialmente convergenti nel contenuto: è il caso della separazione delle carriere (come ampiamente rammentato anche nel dibattito che si è svolto nei mesi che hanno preceduto il recente referendum costituzionale); è il caso del superamento del bicameralismo paritario; è il caso, ancora, dell'elezione o indicazione diretta del Presidente del Consiglio. Non mi dilungo nel motivare queste ultime affermazioni che fanno riferimento a precedenti a tutti noti.

Proprio con riguardo alla separazione delle carriere più volte si è rammentato in scritti e dibattiti come essa possa considerarsi una sorta di riforma trasversale, sostenuta nel tempo anche dal Partito democratico. Sul punto va precisato che taluno, non a torto, ha affermato non essere il contenuto più rilevante della proposta di revisione costituzionale appena respinta che, invece, aveva come oggetto la scissione del CSM ed il suo oggettivo indebolimento. Si tratta di un terreno assai scivoloso poiché è anche vero, d'altro canto, che la stessa scissione del CSM non può che comportare la separazione delle carriere.

Su altro terreno, quello della forma di governo, è dall'inizio degli anni Novanta, che si susseguono numerose proposte di revisione del testo costituzionale che hanno in comune la stabilizzazione del parlamentarismo maggioritario, attraverso la sua costituzionalizzazione.

2. I nodi problematici dell'art. 138 e del referendum costituzionale

Le motivazioni allora stanno oltre, in qualcosa che ha poco a che fare con il contenuto e il merito e la stessa avvertita necessità da parte delle forze politiche di intervenire a modificare in maniera organica parti della Costituzione.

Tra queste vi è sicuramente il fatto che le riforme organiche non consentono all'elettorato di esprimere la propria opinione sulle singole questioni in essa implicate ma solo sull'"indirizzo" politico della riforma stessa. In questi mesi di campagna referendaria molto spesso questa argomentazione è stata avanzata da più parti e, del resto, non è difficile immaginare, che mentre la separazione delle carriere poteva costituire terreno di condivisione, non era così né per il sorteggio e neppure per la scissione in due del CSM. È quanto emerge dall'analisi di cui sopra: solo le riforme puntuali o i quesiti "univoci" superano il vaglio del dibattito parlamentare e del referendum.

Inoltre, la procedura di cui al 138, nella sua "essenzialità", non aiuta certamente a risolvere i molteplici problemi che nascono quando si vuole fuoriuscire dalla modifica puntuale di singole norme. A rendere più complessa la questione sta anche la convinzione assai diffusa di una sorta di "immodificabilità" dello stesso articolo 138 basata su una discutibile interpretazione della distinzione tra potere costituente (a cui solo sarebbe consentito un ampio potere di modifica) e potere costituito (che dovrebbe limitarsi a poche e puntuali modifiche). Difficile, insomma, trovare il punto di equilibrio in una situazione in cui da un lato si rischia la "pietrificazione" della Costituzione e dall'altro un disinvolto utilizzo della proposta di revisione costituzionale.

3. La distorsione del referendum costituzionale

Altra riflessione che sarebbe urgente fare riguarda, a mio avviso, la distorsione di cui è oggetto il referendum costituzionale. Questo, infatti, è ormai divenuto terreno di grandi scontri politici, di scontri che con il tempo aumentano di tono e spesso non di qualità del dibattito.

Se a questa sorte si è sottratto il referendum del 2001 sul Titolo V (vertente oggettivamente su una riforma organica) è perché esso si inserì in una fase di transizione politica che probabilmente colse di sorpresa le forze politiche: il centrosinistra aveva perso le elezioni da qualche mese e non aveva interesse a condurre una campagna referendaria, mentre il centrodestra non aveva interesse per il motivo opposto e, cioè, perché aveva già l'obiettivo di "contro-riformare" il Titolo V e comunque di sterilizzarlo per un po' di tempo, come puntualmente accadde.

Per converso, la riforma più populista di tutte (la riduzione del numero dei parlamentari) non ha meritato neppure lo straccio di un serio dibattito referendario, scrupolosamente evitato anche da quelle forze politiche dichiaratamente contrarie ma che non ebbero il coraggio di andare contro il sentimento “anticasta” abilmente cavalcato dal Movimento 5 stelle.

Insomma, i referendum costituzionali sono ormai né più né meno come elezioni politiche.

L’analisi del voto condotta dall’Istituto Cattaneo del recente referendum costituzionale è assai netta e dimostra una decisa correlazione tra schieramento politico (voto delle ultime elezioni politiche) e voto al referendum. Correlazione che vale per tutte le forze politiche con una accentuazione per il centrosinistra e Movimento 5 stelle, mentre per il centrodestra la divergenza sarebbe addebitabile all’astensione dal voto. Nel caso di Italia Viva e Azione, conformemente del resto alle dichiarazioni dei leader durante la campagna referendaria, l’esito è diverso, distribuendosi in maniera quasi paritaria tra Sì e No.

Dunque, la sovrapposizione tra Sì e No e le elezioni politiche del 2022 nelle diverse aree del Paese dimostra che si è votato per appartenenza politica.

Il che potrebbe essere del tutto comprensibile ma pone un problema di fondo: la totale distorsione del senso originario e del significato del referendum previsto nell’art. 138 che in un sistema bipolare smarrisce completamente la propria funzione.

Tutto ciò ha un esito doppiamente negativo: inasprisce il dibattito politico, da luogo ad un’onda vedremo quanto più o meno lunga di incomunicabilità politica su altre questioni e, soprattutto, lascia intatti i problemi che la stessa riforma, a torto o ragione, aveva cercato di affrontare.

Anche dopo questo voto referendario rimangono inevase diverse questioni di cui alcune speriamo si possano affrontare in altra sede (la legislazione ordinaria) e in maniera meno traumatica.

*Professoressa Ordinaria di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università degli Studi di Torino.