



EDITORIALE – 25 MARZO 2026

# Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla giustizia

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Torino



# Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla giustizia

**di Annamaria Poggi**

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Sommario:** 1. L'andamento delle riforme costituzionali. 2. Crisi del riformismo? 3. I nodi problematici dell'art. 138 e del referendum costituzionale. 4. La distorsione del referendum costituzionale. 5. Il tema di fondo: la "concezione" e le "interpretazioni della Costituzione".

## 1. L'andamento delle riforme costituzionali

Dopo l'esito del referendum costituzionale di qualche giorno 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 57 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).

Infine vi sono i "tentativi" di revisione costituzionale approvati in sede parlamentare a maggioranza assoluta cui è conseguita la richiesta di referendum con esito negativo, e cioè la proposta di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione del 2006 proposta dal Governo Berlusconi; la proposta di revisione costituzionale sempre della seconda parte della Costituzione proposta dal Governo Renzi del 2016 e la proposta di revisione sulla giustizia avanzata dal Governo Meloni nell'ottobre del 2025.

Come è noto, inoltre, a partire dagli anni Ottanta sono stati istituiti diversi comitati e commissioni di iniziativa parlamentare finalizzati a proporre riforme "organiche" della Costituzione, quali il Comitato di studio del 1982; la Commissione Bozzi (IX Legislatura); la Commissione De Mita-Jotti (XI Legislatura); il Comitato Speroni (XII Legislatura); la Commissione D'Alema (XIII Legislatura). Sempre in Parlamento si sono poi svolte diverse sessioni di discussione sulle riforme: il dibattito alle Camere del maggio 1988; il dibattito sul messaggio del Presidente Cossiga del 1991; il dibattito sulle mozioni del luglio 1996.

Altre iniziative di discussione e confronto sono nate per volontà del Governo (tra cui val la pena di ricordare la Commissione Letta del 2013) e una addirittura è sorta dall'iniziativa del Presidente Napolitano, sempre nel 2013.

Tutti tentativi, questi ultimi, che non hanno prodotto esiti concreti se non quello, comunque importante, della discussione pubblica e del confronto sui problemi del sistema istituzionale e sui possibili rimedi anche di livello costituzionale.

## **2. Crisi del riformismo?**

Vi è da chiedersi a questo punto come mai non si riesca a condurre in porto riforme “organiche”.

In disparte il dibattito dottrinale in cui, come noto, anche se non dominante vi è comunque un’opinione largamente favorevole al mantenimento dell’impalcatura della Seconda parte della Costituzione, difficile immaginare che esse non siano avvertite come necessarie, almeno dal sistema politico, visto 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 politico italiano 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 obiettivo 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.

## **3. 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.

Sempre connesso alla questione della procedura vi è quella dell'iniziativa governativa delle stesse. Il punto è altamente problematico e, anche qui connesso, alla procedura delineata nell'art. 138 che, è noto, non esclude l'iniziativa del Governo, come non esclude che in quella procedura si applichino norme regolamentari che riguardano il procedimento legislativo ordinario.

È chiaro che l'iniziativa governativa costituisce un problema notevole in una forma di governo parlamentare, come è altrettanto chiaro che ciò che è accaduto in sede parlamentare in questa ultima vicenda (l'impossibilità per le opposizioni di avanzare emendamenti) è a dir poco deprecabile. Il divieto di entrambe queste prassi, tuttavia, non può essere consegnato al “sentimento” costituzionale, ma dovrebbe divenire oggetto di dibattito e di modifica dello stesso articolo 138 o, almeno di esplicite norme contenute nei regolamenti parlamentari.

Allo stesso modo sappiamo bene che la procedura di cui al 138 era stata immaginata nella prospettiva di un sistema elettorale proporzionale e che dopo il 1993 quella maggioranza (come del resto quella riguardante l'elezione del Presidente della Repubblica) è divenuta il varco (legittimo) per cambiare la Costituzione a colpi di maggioranza. Ciò che è avvenuto tutte le volte che non si è raggiunto il quorum dei 2/3 in seconda votazione e non è stato poi richiesto il referendum costituzionale.

#### **4. 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, dà luogo ad un'onda, vedremo quanto 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.

## **5. Il tema di fondo: la "concezione" e le "interpretazioni della Costituzione"**

Un'ultima riflessione ha a che fare, più in generale, con la concezione e le interpretazioni della Costituzione e con il suo ruolo di conformazione delle strutture sociali e politiche.

Più volte ho espresso la convinzione che occorra ridare forza al valore della legalità costituzionale, cioè all'aspetto normativo e non solo valoriale della Costituzione. Occorre tornare a concepire la Costituzione



non solo come un insieme di principi e di limiti e divieti, una cornice entro cui quasi tutto è teoricamente possibile e che serve unicamente ad individuare la linea ultima che separa il costituzionale dall'incostituzionale. Una Costituzione la cui attuazione/applicazione da parte degli organi investiti di legittimazione democratica è considerata solo un “valore tendenziale”, diventa un testo influente rispetto ai rapporti tra organi costituzionali.

Al contrario, occorre che la Costituzione sia considerata come “testo” comune di principi e “regole” che guidano e sostengono la comunità civile e politica e la vita delle istituzioni pubbliche e private. Costituzione come criterio e misura del diritto futuro, pretesa di vincolare positivamente lo Stato e il diritto, poiché le prassi decisionali autosufficienti e autogiustificantesi sono sempre in qualche misura arbitrarie.

Tra le motivazioni che rendono preferibile questa impostazione v'è n'è una dirimente e generale (che riguarda cioè sia le modifiche puntuali che quelle più estese), che si lega direttamente al valore rigido della Costituzione: le posizioni che estremizzano i limiti alla revisione sottovalutano le conseguenze negative, nel tempo, della divaricazione tra Costituzione scritta e interpretazioni della stessa.

Conseguenze ben visibili nel nostro ordinamento costituzionale in quelle circostanze (che per la verità non hanno destato grandi preoccupazioni nei “difensori” della Costituzione) in cui talune interpretazioni di norme costituzionali sono giunte, a “superare” lo stesso testo scritto. Basti pensare all'art. 39 Cost. ormai completamente oltrepassato dalla prassi della contrattazione collettiva in deroga, appunto, alla norma costituzionale; oppure al divieto di finanziamento alle scuole non statali di cui all'art. 33 Cost. ormai completamente superato da leggi che prevedono sostegni finanziari diretti alle scuole paritarie; oppure, ancora, alla sistematica deroga al principio di unicità della giurisdizione, ritenuta inevitabile per strutturare forme di tutela giurisdizionale più rispondenti ad obiettivi di garanzia che man mano andavano evidenziandosi quali gli interessi legittimi; il danno erariale; il danno tributario, etc.

In sostanza, le posizioni che estremizzano i limiti alla revisione costituzionale incorrono nella stessa contraddizione in cui cadono le posizioni di chi giustifica le interpretazioni in deroga alle disposizioni costituzionali scritte: la difesa di una Costituzione valoriale può andare di pari passo con la contestuale svalutazione della Costituzione scritta come fondamento normativo dell'ordinamento. La strenua difesa della rigidità si trasforma, nel tempo, in delegittimazione della Costituzione stessa.