fuori collana

Le riforme costituzionali. La retorica della stabilità

Federico Losurdo e Gianluca Trenta
16 Dicembre 2025



Le riforme istituzionali delle destre – in particolare premierato elettivo e separazione delle carriere dei magistrati – sono percorse nelle "migliori" intenzioni dei loro proponenti da un filo comune: dare maggiore stabilità al sistema politico-istituzionale e più sicurezza ai cittadini. Una narrazione e una retorica dietro le quali si cela un progetto di de-costituzionalizzazione strisciante della forma di governo parlamentare, delle funzioni di garanzia della Magistratura, dell'unità della Repubblica. La coppia stabilità-sicurezza per imporre obbedienza, l'autonomia differenziata per dare di più a chi più già ha e di meno a chi già di meno ha.

1. **Premessa**

Il tratto unitario delle riforme costituzionali in preparazione è sintetizzabile nel binomio s*tabilità-sicurezza*, un "valore" tradizionale del pensiero politico conservatore di ogni tempo. Un valore riproposto con accentuata enfasi dalla destra meloniana che ambisce, anche in virtù di questa parte del suo programma di governo, a rappresentarsi a cittadini ed elettori come una solida alternativa all'instabilità che oggi affligge molti governi europei, a cominciare dalla Francia

di Macron.

Una narrazione che strizza l'occhio ad una opinione pubblica sempre più stanca e disillusa in ordine alle virtù dei partiti "eredi" della "Prima repubblica. Al premierato elettivo viene, innanzitutto, attribuita la proprietà di perseguire l'obiettivo della *stabilità dei Governi* scelti direttamente dal popolo, al riparo dai "giochi di Palazzo", come sono stati negli ultimi decenni anche i cosiddetti esecutivi tecnici. D'altro canto -si aggiunge – un governo centrale forte e autorevole assicurerebbe la *stabilità della forma di stato regionale*, frenando le spinte centrifughe sottese all'autonomia differenziata, a sua volta presentata come strumento per accrescere l'efficienza e la prossimità ai cittadini dell'amministrazione territoriale. Infine, la separazione delle carriere con l'istituzione di due CSM eletti tramite sorteggio impedirebbe l'interferenza delle "correnti" dei magistrati nella vita politica, finalmente restituita al suo compito "naturale": provvedere alla sicurezza dei cittadini e dei loro beni dalle, più o meno presunte, aggressioni di "estranei".

È proprio su quest'ultima riforma che il governo punterà nei prossimi mesi le sue carte. La riforma della giustizia ha concluso la duplice lettura delle Camere ai sensi dell'art. 138 Cost., mentre il referendum confermativo, senza quorum, previsto per la primavera del 2026 dovrebbe dare maggiore impulso popolare anche alla riforma del premierato elettivo, riforma fin ora più controversa e fonte di resistenze anche all'interno della maggioranza. L'ultimo tassello del *puzzle*, accanto alla riforma della legge elettorale, sarà quello di rimettere mano al "pasticciaccio brutto" del regionalismo differenziato minato alla radice dalla sentenza della Consulta n. 192 del 2024 che ha dichiarato incostituzionali parti sostanziali della Legge Calderoli.

L'intento di questo contributo è misurare la distanza enorme tra la "retorica della stabilità" e gli effetti concreti che le riforme che verranno qui esaminate possono avere, se andassero in porto, sulla vita democratica e sull'equilibrio complessivo tra i poteri dello Stato. Consapevoli che siamo di fronte ad un nuovo capitolo dello strisciante *processo di de-costituzionalizzazione* in corso da anni, anche per gravi responsabilità dei governi guidati dal centro-sinistra. In primo luogo, de-costituzionalizzazione delle funzioni di garanzia della Magistratura, in ragione della separazione delle carriere e della scelta con sorteggio "secco" dei componenti "togati" degli organi di autogoverno (paragrafo 2). In secondo luogo, de-costituzionalizzazione della forma di governo parlamentare che richiede sì una

razionalizzazione, ma non uno stravolgimento in senso plebiscitario, per di più in assenza di adeguati contrappesi istituzionali (par. 3) In terzo luogo, de-costituzionalizzazione del principio dell'unità politica ed economica della Repubblica, principio sacrificato sull'altare di una autonomia *localistica* che cancella l'esigenza imprescindibile della perequazione fiscale e infrastrutturale (par. 4).

2. Separazione carriere, sorteggio e indipendenza della Magistratura

La "riforma" dell'ordinamento giudiziario (il titolo IV della Seconda parte della Costituzione)[1] intende separare i magistrati in due carriere, giudicante e requirente. A tal fine, essa prevede la creazione di due Consigli superiori, entrambi presieduti dal Presidente della Repubblica, rispettivamente per giudici e pubblici ministeri. I due Consigli saranno composti mediante un sorteggio: un sorteggio "secco" per i membri *togati*, scelti tra tutti i magistrati; "temperato" per i membri *laici*, estratti a sorte da un elenco di candidati eletti dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari e avvocati con almeno quindici anni di esercizio.

Il vero obiettivo del Governo non è la separazione delle carriere; essa è già implicita nel nostro ordinamento dal 2007, in forza dei drastici limiti che presiedono al passaggio di un magistrato dall'una all'altra funzione. Il cuore della riforma consiste nella scomposizione del CSM come organo di autogoverno in due organismi separati, cosa che indebolisce il ruolo di garanzia della Magistratura, specie all'interno di un ordinamento quale quello italiano in cui la divisione dei poteri e il primato della legge non costituiscono più il presupposto condiviso e indiscutibile dell'operare delle istituzioni e in cui il Parlamento è divenuto un organo di ratifica di scelte dell'esecutivo (M. Barcellona, 2025). In questo contesto, il pubblico ministero, una volta uscito dalla sfera della giurisdizione unitaria, voltato l'angolo della riforma costituzionale, finirà per entrare, di fatto se non di diritto, nell'area di controllo del potere esecutivo. Con l'indebolimento dell'autonomia del potere giudiziario dal potere politico, i cittadini vedranno drasticamente ridursi gli spazi di tutela dei loro diritti.

La riforma divide l'ordine giudiziario in due organi separati e lo priva di una competenza *centrale* nelle funzioni di autogoverno per la garanzia dell'indipendenza dei magistrati rappresentata dalle decisioni in materia disciplinare che vengono affidate ad un nuovo organo di rilevanza costituzionale:

l'Alta corte disciplinare[2].

Il quadro si completa con la sostituzione del sistema elettivo, previsto dal vigente art. 104, comma 3, Cost., con la modalità del sorteggio per la formazione degli organi di autogoverno. Per il Governo l'introduzione del sorteggio dovrebbe impedire o almeno ridurre l'interferenza indebita del "correntismo" interno alla Magistratura associata nella gestione trasparente dell'ordine giudiziario. Narrazione che si nutre di numerosi episodi di cronaca, anche recente.

Tuttavia, questo non può essere perseguito al prezzo della violazione del *principio democratico* dell'elettività delle cariche pubbliche. Il ricorso a modalità elettorali per la designazione dei titolari degli organi chiamati a reggere le rispettive comunità di riferimento è parte *integrante* del sistema costituzionale: le decisioni di indirizzo spettano al popolo cui compete di esercitare la sovranità "nei modi e nelle forme" volute dalla Costituzione (Bartole, 2025).

La previsione del sorteggio "secco" recide il legame storico tra associazionismo dei magistrati e governo autonomo della magistratura finora perseguito attraverso l'elettività dei due terzi del Csm (secondo il vigente art. 104 Cost.). Emerge in controluce il vero obiettivo del disegno governativo: ridurre la vitalità dell'associazionismo, frammentare e atomizzare la Magistratura, trasformandola in un corpo burocratico indistinto, come tale più facilmente "asservibile" alla volontà della maggioranza politica contingente.

Questo intento traspare, da ultimo, con tutta evidenza nella vicenda dell'approvazione a tappe forzate del decreto legge "sicurezza"[3]. Un atto normativo infarcito di evidenti profili di incostituzionalità, poco preoccupato delle ragioni economiche e sociali che alimentano l'insicurezza dei cittadini e molto attento invece alle "ragioni" dell'autorità di una malintesa "sacralità" delle forze di sicurezza pubblica che si vorrebbero mettere al "riparo" dalle garanzie costituzionali a tutela dei diritti dei cittadini. Securitarismo retorico senza sicurezza.

3. Premierato elettivo, una forma di governo plebiscitaria

Il premierato elettivo[4] delinea una forma di governo inedita, caratterizzata da una combinazione incoerente di elementi propri del presidenzialismo e del parlamentarismo. Nei sistemi presidenziali, la legittimazione diretta e separata del Presidente, quale vertice dell'esecutivo e Parlamento garantisce l'autonomia

reciproca tra gli organi; nei sistemi parlamentari, invece, il Governo è vincolato al rapporto fiduciario con la maggioranza parlamentare (Morrone, 2025).

La riforma meloniana introduce l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, cui una nuova legge elettorale dovrà preventivamente assicurare una maggioranza parlamentare, pur mantenendo l'obbligo del voto iniziale di fiducia delle Camere[5]. Ne risulta un assetto istituzionale ibrido, foriero di non pochi interrogativi circa la tenuta complessiva del sistema parlamentare congegnato dal nostro Costituente.

In primo luogo, l'idea di prendere a modello la forma di governo regionale, una sorta di premierato *ante litteram*, è del tutto impropria sul piano sistematico. La forma di governo regionale opera, infatti, in un quadro istituzionale assai diverso: privo di un organo di garanzia come il Presidente della Repubblica e di strumenti normativi quali decreti-legge e decreti legislativi[6]. Inoltre, l'esperienza di elezione diretta dei Presidenti di regione non ha prodotto affatto risultati virtuosi: ha ridimensionato il ruolo democratico dei Consigli, accentuato la frammentazione partitica e favorito la personalizzazione del potere in capo al "Governatore", senza garantire maggiore efficienza né una reale prossimità ai cittadini dell'amministrazione pubblica.

In secondo luogo, per come attualmente concepita, la proposta di riforma indebolisce il ruolo di mediazione e moderazione spettante al Presidente della Repubblica, svuotandone la prerogativa di scioglimento delle Camere. In parallelo, colpisce al cuore l'autonomia costituzionale delle Camere, poiché l'elezione contestuale del Presidente del Consiglio e delle due Camere, unita al premio di maggioranza collegato al voto per il candidato premier vincente (art. 92 riformato)[7], rischia di trasformare il Parlamento in una *proiezione* del capo dell'esecutivo, al punto da configurarne una legittimazione *indiretta*. Ne risulta un modello di governo persino più plebiscitario del presidenzialismo (Cantaro, 2023), che almeno prevede, come contrappeso, un Congresso potenzialmente controllato da una maggioranza diversa e comunque frutto di autonome elezioni (senza premi collegati all'elezione del vertice dell'esecutivo, come invece si profila in Italia).

A dispetto della retorica governativa, è opportuno sottolineare che la stabilità del Governo dipende innanzitutto dalla stabilità sociale complessiva, dal mantenimento di un grado ragionevole di eguaglianza tra i cittadini, oltre che dalla solidità del sistema politico che richiede partiti realmente strutturati e

radicati. Non bastano, dunque, operazioni di pura e semplice ingegneria istituzionale, né la scorciatoia dell'elezione diretta del Capo del governo: prima di intervenire sulla forma di governo, occorrerebbe affrontare i problemi profondi che affliggono la nostra democrazia costituzionale (Luciani, 2024).

Se davvero si volesse accogliere la sfida di una *razionalizzazione* della forma di governo, bisognerebbe muovere da un diverso orizzonte riformatore più fedele all'impianto originario del Costituente. In primo luogo, sarebbe utile ripensare alcuni tratti del bicameralismo paritario, al fine di ridare centralità decisionale al Parlamento e in tal modo contenere l'impropria supplenza dell'esecutivo (ad esempio prevedendo la fiducia accordata da una sola Camera o la sfiducia costruttiva). In secondo luogo, si dovrebbe valorizzare e sviluppare l'art. 49 della Costituzione – «tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» – mediante una legge di attuazione che favorisca la formazione di partiti socialmente radicati.

Allo stesso scopo, piuttosto che insistere su premi di maggioranza di dubbia costituzionalità, occorrerebbe puntare sul sistema proporzionale corretto con la previsione di una ragionevole soglia di sbarramento capace di incentivare aggregazioni partitiche più consistenti e in grado di svolgere quel ruolo di raccordo pluralista tra società e istituzioni.

4. Il "pasticciaccio brutto" del regionalismo differenziato

Il regionalismo differenziato rappresenta un frammento della più ampia riforma del titolo V della Costituzione approvata nell'aprile 2001 dall'allora Governo di Giuliano Amato con l'intento di prosciugare lo spazio politico della Lega nord.

Per lungo tempo l'art. 116, comma 3, che consente alle Regioni ordinarie di richiedere, tramite un'intesa con lo Stato negoziata con il Governo e ratificata dal Parlamento "forme ulteriori di autonomia" nelle materie di competenza concorrente[8], è rimasto sostanzialmente "lettera morta". Il rinnovato interesse per il regionalismo differenziato è maturato in reazione alla marcata spinta *neo-centralistica* seguita alla crisi economico-finanziaria, contrassegnata dall'adozione di severe misure di bilancio imposte dal rispetto dei vincoli europei[9].

In linea di principio, la legge n. 86 del 2024 c.d. "Calderoli" (*Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*)[10] si propone di

coniugare il principio della differenziazione con il limite dell'unità e indivisibilità della Repubblica. Il punto di equilibrio viene individuato nella necessità che l'attribuzione di nuove competenze alle Regioni sia preceduta dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Ciò allo scopo di evitare che la rivendicazione delle specificità territoriali, economiche e culturali comprometta l'uniformità dei diritti di cittadinanza sull'intero territorio nazionale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, ha inferto un colpo decisivo alla legge Calderoli. In estrema sintesi, il Giudice delle leggi ha censurato il tentativo maldestro del Governo Meloni di attuare il regionalismo differenziato partendo dalla "coda" – cioè dai meccanismi tecnici di trasferimento delle funzioni – senza prima aver definito la "testa", ossia i principi e le garanzie unitarie dell'ordinamento repubblicano.

La Corte costituzionale ha chiarito che possono essere trasferite alle Regioni singole funzioni e compiti riferiti alle materie di legislazione concorrente, non l'intera materia nella sua globalità e che talune materie "trasversali" sono in assoluto intrasferibili, poiché attengono a interessi non frazionabili della Repubblica. La Corte ha, altresì, dichiarato incostituzionale il meccanismo previsto per la predeterminazione dei LEP, in quanto esclude il Parlamento dal ruolo decisionale riconosciutogli dalla Costituzione, riducendolo a mero spettatore di scelte delegate all'esecutivo.

Il nodo centrale critico dell'autonomia differenziata è quello del "residuo fiscale". Secondo l'attuale formulazione, il finanziamento delle nuove funzioni attribuite alle Regioni è incentrato sulle *compartecipazioni* ai tributi erariali maturati nel territorio regionale[11], senza tuttavia prevedere vincoli chiari di *solidarietà* nei confronti delle altre Regioni ordinarie. Questo silenzio legittima il "sospetto" che la legge Calderoli accolga la rivendicazione delle Regioni economicamente più forti del Nord di trattenere il residuo fiscale, ossia la differenza tra quanto "le Regioni versano in tasse" e quanto ritorna al territorio attraverso la spesa pubblica.

Si tratta di una rivendicazione al tempo stesso illogica e incostituzionale. *Illogica*, perché le imposte sono pagate da persone e imprese, non dalle Regioni, e il loro ammontare dipende dal reddito, non dal luogo di residenza. *Incostituzionale*, perché gli artt. 2, 53 e 119 Cost. sanciscono che la solidarietà economica e tributaria debba operare a livello nazionale, non regionale. Diversamente si

giungerebbe alla dissoluzione dell'idea stessa di cittadinanza repubblicana.

In definitiva, nel progetto governativo la differenziazione non è intesa come uno strumento per realizzare meglio i compiti del potere pubblico, ma come un mezzo politico per "trattenere" e "drenare" risorse a beneficio delle aree più ricche del territorio nazionale, aggirando i doveri solidaristici che Costituzione impone a tutti (Pallante, 2023).

5. **Che fare?**

Di fronte a questo disegno "riformatore" che sotto il velo della stabilità di governo e dell'efficienza dell'amministrazione mira in realtà a *verticalizzare* il potere politico, indebolire i contrappesi istituzionali e a dissolvere i meccanismi di solidarietà territoriale, cosa deve fare il Sindacato?

Dovrebbe assumersi il compito di *smascherare* l'inganno semantico della coppia stabilità-sicurezza usata come sinonimo di obbedienza e dell'autonomia ridotta a pretesto per disarticolare la coesione della Repubblica. Potrebbe farlo anche denunciando le differenze interne della compagine di governo e soprattutto il patto "scellerato" che utilizza le tre riforme come "moneta di scambio": l'autonomia differenziata alla Lega nord; il premierato elettivo a Fratelli d'Italia; la separazione delle carriere a Forza Italia.

L'eventuale vittoria del "no" al referendum costituzionale sulla riforma della giustizia, che non necessita di quorum partecipativo, potrebbe incrinare la solidità del Governo delle destre e auspicabilmente innescare un effetto a catena sulle altre riforme in agenda. Sarebbe un segnale importante della vitalità del Sindacato. La Costituzione non è solo un testo da celebrare, ma un terreno di lotta democratica e sociale da difendere ogni giorno.

Autori citati

Barcellona M., *La riforma della Magistratura, il potere e la democrazia*, in *Questione giustizia.it*, 18 marzo 2025.

Bartole S., *Ragionando sulla separazione delle carriere: è legittimo il sorteggio per la formazione degli organi di governo giudiziario?*, in *lacostituzioneinfo.it.*, 27 agosto 2025.

Cantaro A., *Il premierato infantile*, in https://fuoricollana.it/il-premierato-

infantile/, 27 novembre 2023.

Luciani M., *Questioni generali sulla forma di governo italiana*, in *Rivistaaic*, n. 1, 2024.

Morrone A., *Sul premierato elettivo nei progetti di revisione*, in *OsservatorioAic*, n. 4, 2025.

Pallante F., *L'autonomia regionale differenziata dal punto di vista giuridico*, in *Rivista il Mulino Online*, Bologna, 2023.

[1] Disegno di legge costituzionale A.S. n. 1353, recante "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*".

[2] In base al nuovo art. 105 Cost., quest'organo sarà composto da 15 giudici: tre laici, nominati dal Presidente della Repubblica tra professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno venti anni di esercizio; tre laici estratti a sorte da un elenco di soggetti in possesso dei medesimi requisiti, che il Parlamento in seduta comune, compila mediante elezione; sei magistrati giudicanti e tre requirenti, estratti a sorte tra gli appartenenti alle rispettive categorie con almeno venti anni di esercizio delle funzioni giudiziarie e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

[3] Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito con legge 9 giugno 2025, n. 80. Sui cui si veda il contributo di A. Andriopoulou e E. Cecchini in questo report, p. 46.

[4] Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 935 della XIX legislatura, approvato in prima deliberazione dal Senato il 18 giugno 2024 e attualmente in corso di esame in commissione alla Camera.

[5] Nel caso il Presidente eletto non la ottenga, il Presidente della Repubblica è obbligato prima a rimandarlo al Parlamento e successivamente, in caso di nuovo insuccesso nell'ottenimento della fiducia, a disporre lo scioglimento delle Camere.

[6] Alle Regioni non è dato, se non in minima parte, il potere di fare redistribuzione e di gestire problemi politicamente enormi, come il debito pubblico nazionale e i vincoli di bilancio in stretto coordinamento dialettico con

l’UE.

[7] La fissazione tramite legge ordinaria del premio dovrà tenere conto della sentenza della Corte cost. n. 1 del 2014 secondo cui «è necessario fissare «una ragionevole soglia di voti minima per competere all’assegnazione del premio», la cui mancanza determinerebbe «un’alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto stabilito dall’art. 48, secondo comma, Cost.»

[8] E nelle materie di competenza esclusiva relative all’organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull’istruzione e alla tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

[9] Ci si riferisce sinteticamente al Patto di stabilità interno, all’introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, ai tagli lineari alle amministrazioni territoriali, fino alla sostanziale cancellazione delle Province.

[10] Approvata in via definitiva il 19 giugno 2024.

[11] Irpef e IVA, come già avviene per il finanziamento della sanità, art. 5 d.d.l. Calderoli.