

Chi insidia la Costituzione¹

di GIOVANNI DI COSIMO

Abstract

Questo articolo si sofferma sulla riduzione dell'effettività del testo costituzionale. Alcune cause del fenomeno hanno ormai un significato storico (il congelamento costituzionale), altre dipendono da fattori esterni (integrazione europea e globalizzazione). Il saggio si sofferma sulle cause "interne" che sono il risultato di orientamenti politici e, per tale ragione, potrebbero essere contrastate. Il primo orientamento politico riguarda le modalità della revisione costituzionale; il secondo riguarda l'assetto della forma di governo. In entrambi i casi la rimozione delle cause presuppone che le forze politiche tornino a condividere l'intero catalogo dei principi costituzionali. Tuttavia, l'obiettivo si scontra con la lettura riduttiva di aspetti fondamentali del testo costituzionale che propone il sovranismo.

This article focuses on the reduction of the effectiveness of the constitutional text. Some causes of this phenomenon have become historically significant (the constitutional freeze), while others depend on external factors (European integration and globalization). The essay focuses on the "internal" causes, which are the result of political orientations and, for this reason, could be challenged. The first political orientation concerns the modalities of constitutional revision; the second concerns the structure of the form of government. In both cases, eliminating the causes requires that political forces recommence to sharing the entire catalogue of constitutional principles. However, this objective clashes with the reductive reading of fundamental aspects of the constitutional text that sovereigntism advocates.

1. Quasi ottant'anni dopo si osserva una riduzione della capacità del testo costituzionale di regolare davvero le istituzioni e la società. La Costituzione tratteggia un progetto ancora attuale, che muove dall'idea della centralità della persona e asseconda e consolida la liberaldemocrazia. Tuttavia, la sua natura di

¹ Di prossima pubblicazione in *La Repubblica Italiana e il suo lungo cammino 1946-2026*, a cura di Lidia Pupilli e Marco Severini, 1797 edizioni, 2026

norma giuridica posta al vertice del sistema delle fonti del diritto, essenziale per realizzare davvero il progetto, risulta depotenziata. Dopo tutti questi anni, il disegno dei Padri costituenti rischia di rimanere almeno in parte sulla carta. Era già successo all'inizio della storia repubblicana quando il legislatore ritardò l'attuazione di importanti previsioni del testo, ma adesso si rischia un arretramento sul fronte dell'equilibrio dei poteri e su quello della tutela dei diritti.

2. Per capire meglio i termini del problema occorre fare una premessa. La durata delle costituzioni è solitamente più lunga di quella delle leggi. Queste ultime, essendo espressione della maggioranza politica, possono cambiare in conseguenza dell'alternarsi delle maggioranze al governo. Le costituzioni invece sono il prodotto del potere costituente che si manifesta eccezionalmente quando ricorrono determinate condizioni storiche, e sono il risultato della condivisione di una cornice di valori e principi da parte di un vasto arco di forze politiche, più ampio della maggioranza politica che sostiene il governo. La caduta della dittatura fascista e la fine della Seconda guerra mondiale posero il nostro Paese di fronte alla necessità di una rifondazione politica, culturale e morale. Di qui la scelta di un'ampia parte delle forze politiche presenti in Assemblea costituente di stringere un patto che si colloca all'interno dell'orizzonte democratico, e si informa quindi a valori opposti a quelli del regime fascista, che subordinava la persona allo Stato.

Proprio perché è il frutto del patto costituente che definisce i canoni fondamentali della vita sociale e istituzionale, la Costituzione repubblicana si caratterizza per la presenza di principi piuttosto che di regole.

I principi costituzionali presentano una struttura normativa a maglie larghe che giustifica una pluralità di regole contenute nelle leggi o nelle sentenze. Le regole legislative danno interpretazioni dei principi costituzionali che risentono dell'indirizzo politico della maggioranza e quindi cambiano nel corso del tempo. Il legislatore dispone di un significativo margine di discrezionalità. Valgono però due limiti importanti. Da un lato, le leggi possono essere sottoposte al controllo di costituzionalità ed eventualmente annullate dalla Corte costituzionale qualora fuoriescano dal margine offerto dalla struttura a maglie larghe dei principi. Dall'altro, i principi orientano il significato da attribuire alle regole per mezzo di quella che viene definita l'interpretazione conforme a Costituzione.

Anche il modo con cui i giudici interpretano i principi costituzionali può cambiare nel tempo. Per esempio, negli anni Sessanta due sentenze costituzionali assegnano un significato diametralmente opposto al principio di eguaglianza. In un primo momento, la Corte costituzionale salva la norma del codice penale che

punisce l'adulterio della moglie ma non quello del marito. Secondo i giudici è la «constatazione di un fatto della vita sociale (...) idoneo a costituire quella diversità di situazione che esclude ogni carattere arbitrario e illegittimo nella diversità di trattamento» (sent. 64/1961). Qualche anno dopo i giudici affermano invece che la norma viola il principio di eguaglianza, e osservano che la discriminazione «sia più che altro un privilegio assicurato al marito; e, come tutti i privilegi, violi il principio di parità» (sent. 126/1968).

3. Ciò premesso, il punto è che i principi costituzionali rimarrebbero mere proclamazioni se il legislatore e i giudici non assumessero che la Costituzione ha natura prescrittiva e pertanto sono tenuti ad applicarla. Ogni volta che questi soggetti applicano un principio costituzionale a un fatto della vita sociale o istituzionale, che lo dettano in una regola, la Costituzione è effettiva.

Sul versante giurisdizionale, fin dall'inizio questo è stato l'orientamento della Corte costituzionale e sulla sua scia si sono attestati i giudici. Nella sua prima sentenza chiarisce che anche le norme cosiddette programmatiche costituiscono parametri nel giudizio di costituzionalità delle leggi. La «distinzione fra norme precettive e norme programmatiche (...) non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso» fra le quali rientrano quelle che fissano i principi (sent. 1/1956).

4. Viceversa, sul versante politico l'effettività della Costituzione viene messa in discussione da determinati indirizzi politici, il primo dei quali si è sviluppato al principio della Repubblica e gli altri due sono in pieno svolgimento.

L'indirizzo più risalente riguarda l'attuazione del testo costituzionale. Come accennato, nella prima legislatura restarono inattuate alcune delle parti più innovative del testo, come l'istituzione della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della magistratura, delle Regioni. È chiaro che il "congelamento costituzionale" costituì una precisa scelta politica. Non a caso Piero Calamandrei lo definì "ostruzionismo di maggioranza".

5. Il secondo indirizzo riguarda la revisione del testo costituzionale. Si potrebbe pensare che le modifiche non incidano sull'effettività del testo, dal momento che le parti introdotte hanno lo stesso valore normativo di quelle sostituite. In realtà, riforme adottate a stretta maggioranza comportano una certa

riduzione dell'effettività. In simili ipotesi viene intaccato il presupposto della larga condivisione fra le forze politiche che dovrebbe sottostare alla scrittura delle regole costituzionali. La riforma rispetta la lettera dell'art. 138 Cost., che disciplina la procedura di revisione costituzionale, ma non lo spirito, che appunto invoca una larga condivisione.

Revisioni non condivise riducono il pluralismo del testo costituzionale e quindi la sua effettività. Tuttavia, è improbabile che ciò assuma un rilievo concreto. Al limite potrebbe accadere in due ipotesi. Da un lato, gli interpreti potrebbero essere indotti a leggere riduttivamente la portata normativa delle modifiche. Dall'altro, le minoranze potrebbero giungere al Governo dopo l'approvazione della riforma e decidere di non darle seguito legislativo, col risultato che le parti modificate resterebbe sulla carta.

La riduzione dell'effettività si accentua quando le modifiche siano in sostanza il frutto della sola volontà del Governo, che presenta la proposta e la blinda nella discussione parlamentare, come è accaduto con la recente legge Meloni-Nordio sull'ordinamento giurisdizionale. Questo aspetto ha verosimilmente avuto un peso nella bocciatura della riforma nel referendum del 22 e 23 marzo 2026. Il voto popolare ha respinto anche l'incisione dell'effettività causata dalle modalità procedurali imposte dal Governo.

6. Il terzo indirizzo concerne l'assetto della forma di governo parlamentare. Da tempo ormai il Governo monopolizza l'indirizzo politico grazie all'abuso di alcuni strumenti, come la decretazione d'urgenza e la questione di fiducia. Per altro verso, il dominio governativo dipende dal fatto che proprio il Governo è il principale interlocutore dell'Unione Europea nella procedura di bilancio. Allo stesso modo la definizione della politica estera è stata progressivamente attratta dal Governo svuotando di significato le previsioni costituzionali sul controllo parlamentare.

L'alterazione della forma di governo parlamentare riduce in modo tangibile e in misura rilevante l'effettività del testo costituzionale, dato che l'Esecutivo è divenuto il perno del sistema marginalizzando il Legislativo. Gli organi di controllo se ne sono occupati più volte. La Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica, ciascuno nell'esercizio delle proprie competenze, hanno richiamato al rispetto del dato costituzionale, auspicando un recupero di effettività del testo, ma la forza e la misura delle distorsioni è tale che questi tentativi non hanno invertito la tendenza all'accentramento del potere nelle mani dell'Esecutivo.

7. L'effettività della Costituzione viene intaccata anche da fenomeni come la globalizzazione e l'integrazione europea che incidono in particolare sulle previsioni costituzionali che regolano i rapporti economici e lo stato sociale. Tuttavia, si tratta di cause di natura esterna che dal punto di vista dell'ordinamento nazionale non offrono realisticamente margini di intervento correttivo (salvo il caso limite del recesso dall'ordinamento europeo).

Si potrebbe invece intervenire sulle cause interne, ovvero gli indirizzi politici relativi alle revisioni costituzionali e alla forma di governo. Per evitare che determinino il superamento di una soglia di guardia, oltre la quale la Costituzione cessa di fungere da baricentro dell'ordinamento normativo, occorrerebbe che le forze politiche continuino a condividere l'intero catalogo dei principi costituzionali, che permanga il presupposto dell'*idem sentire de republica*.

Invece sulla scena politica oggi prevale una visione svalutativa della forza del testo. Il sovranismo tende a dare una lettura riduttiva, tanto dei diritti fondamentali e dello stesso principio di eguaglianza, quanto del principio della divisione dei poteri.

Questa linea si traduce in riforme costituzionali che mettono in discussione alcuni consolidati principi. La riforma dell'ordinamento giurisdizionale, per esempio, contraddice il principio della divisione dei poteri, dal momento che altera l'equilibrio fra potere giurisdizionale e potere politico a favore del secondo. Squilibrio che gli elettori hanno respinto nel referendum costituzionale, riaffermando le ragioni dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura dal potere politico. A sua volta la proposta del cosiddetto premierato altera l'equilibrio interno alla forma di governo parlamentare fra Legislativo ed Esecutivo, rafforzando in misura sproporzionata i poteri del Presidente del Consiglio dei ministri.

Inoltre, la linea passa per il progressivo logoramento dei principi a mezzo delle leggi. Emblematiche le previsioni legislative che comprimono i diritti fondamentali in nome di una visione securitaria applicata ai temi dell'ordine pubblico e dell'immigrazione. Naturalmente, tali leggi possono essere sottoposte al vaglio della giustizia costituzionale. Tuttavia, la novità è che si va delineando un vero e proprio orientamento svalutativo che annovera molte leggi e tocca numerose materie.

Finora il contrasto con i principi è stato occasionale, ha riguardato singole disposizioni legislative ed è stato confinato a specifiche materie. Ora sta divenendo strutturale, prende forma un organico disegno politico volto a indebolire alcune parti del testo costituzionale. Il rischio è che un simile disegno trascini la Corte in una sistematica contrapposizione con la maggioranza. Una

situazione di accentuata conflittualità istituzionale che potrebbe spingere il potere politico a limitare la funzione di controllo dei giudici, come è avvenuto in Ungheria, dove peraltro le elezioni politiche del 12 aprile scorso hanno sconfessato la deriva orbaniana della “democrazia illiberale” (ma il ritorno allo stato di diritto e agli altri valori di cui parla l’art. 2 del Trattato Ue è faticoso, come dimostra l’esperienza polacca dopo le elezioni dell’ottobre 2023). Il disegno si completa con la recente proposta di legge elettorale, che introduce un forte premio che consentirebbe alla maggioranza di scegliere in autonomia gli organi di garanzia, fra i quali proprio i giudici costituzionali.

Insomma, la riduzione della capacità della Costituzione di regolare davvero la società e le istituzioni dipende dalle scelte politiche dei governi e delle maggioranze. Rischia di cedere l’argine che il testo frappone a tendenze politiche poco sensibili alle ragioni della difesa universale dei diritti e insofferenti nei confronti della divisione dei poteri.