

I MUTAMENTI COSTITUZIONALI

UGO DE SIERVO*

Abstract

The great value of constitutional rigidity is manifested in the maintenance over time of the principles and values on the basis of which the mediations between the various constituent political forces took place. In the recent history of Italian institutions, the 1948 Constitution has ensured the realisation of a good democratic system, but some prolonged delays in the realisation of the promised innovations have partly weakened its functioning. At the same time, widespread social and cultural changes have greatly reduced the ability of political forces to maintain a good level of development and have opened the door to multiple and confused attempts to solve problems through constitutional reforms, which have, however, proved inadequate. The current dangerous crisis of many values and principles that were the basis of democratic constitutionalism in the 20th century demands an urgent realisation of the need to face new serious cultural confrontations on the functionality of contemporary democracies.

Suggerimento di citazione

U. DE SIERVO, *I mutamenti costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Presidente emerito della Corte costituzionale. Già Professore di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Firenze.

Nella continua e ricchissima produzione scientifica di Enzo Cheli appare ricorrente il rilievo dato al valore della Costituzione repubblicana, sulle orme degli insegnamenti di Paolo Barile. Ciò significa anche operare per il suo corretto aggiornamento sia attraverso la revisione costituzionale che mediante il recepimento di quanto di nuovo emerge nell'evoluzione sociale e politica in coerenza con i fondamentali principi e valori costituzionali. Dinanzi però alla sempre più preoccupante realtà che ci circonda, con l'emergenza ormai di alcuni gravi fenomeni di erosione della Costituzione, cerchiamo di contribuire al chiarimento delle cause delle tante trasformazioni intervenute e dei molteplici e diversi problemi emersi negli ormai lunghi anni di vigenza del nostro testo costituzionale.

In un importante saggio di Hans Kelsen degli anni trenta del secolo scorso sulla giustizia costituzionale¹ non vi è solo la affermazione che la giurisdizione costituzionale è “mezzo di protezione efficace della minoranza”, ma anche quella che la rigidità costituzionale garantita dalla giurisdizione costituzionale è uno strumento fondamentale nelle democrazie contemporanee: “ se l'essenza della democrazia risiede non già nell'onnipotenza della maggioranza ma nel costante compromesso tra i gruppi che la maggioranza e la minoranza rappresentano in Parlamento e quindi nella pace sociale, la giustizia costituzionale appare strumento idoneo ...”². Tosato nella sua relazione del 1945 alla Settimana sociale dei cattolici italiani³ riproduce letteralmente questa importante parte del testo di Kelsen (pur senza dichiarare la fonte da cui riprendeva, forse per la manifesta ostilità di parte del mondo ecclesiastico verso il famoso giurista austriaco), tanto da concludere che “il governo della maggioranza è sopportabile solo se i diritti della minoranza vengono rispettati”⁴.

Nel difficile dopoguerra la fondazione delle nuove democrazie assume in vari paesi proprio la scelta della rigidità costituzionale per cercare di consolidare le nuove istituzioni: non a caso, in Italia nel 1950 Costantino Mortati, presentando ai francesi la nuova costituzione italiana, scrive addirittura che “l'innovazione più importante introdotta dalla Costituente al sistema precedente è consistita nell'assicurare anche nei riguardi dello stesso legislatore l'integrità dei principi costituzionali, adottando un principio rigido di revisione costituzionale”⁵.

¹ H.KELSEN, in *La giustizia costituzionale*, a cura di Geraci, Giuffrè 1981, pag. 202.

² *Ibidem*.

³ E. TOSATO, *Garanzia delle leggi costituzionali*, in *Costituzione e Costituente*, ICAS, Roma 1946, pag. 131 ss.

⁴ *Ibidem*.

⁵ C. MORTATI, *L'evoluzione costituzionale italiana*, in *La Constitution italienne de 1948*, diretta da Crosa, Colin, Paris 1950, pag.37.

Ad una scelta impegnativa del genere si arrivò malgrado le tante iniziali divaricazioni di opinioni, attraverso un dibattito vasto e consapevole, che vide impegnati anche molti costituenti di diverso orientamento ideale⁶.

Ovviamente l'apparizione di nuove istituzioni suscita immediatamente attenzione e dibattiti: mi pare significativo che Barile se ne occupi a fondo già nel 1949 e poi nel 1951⁷, escludendo ogni disapplicazione od elusione dell'art. 138 Cost. nelle sue iniziali modeste applicazioni e semmai già ricercando i limiti al potere di revisione costituzionale. Già negli anni sessanta⁸, pur ancora in assenza di una disciplina relativa al referendum e quindi potendosi utilizzare solo la procedura dei primi due comma dell'art. 138 Cost., dopo cinque leggi costituzionali dell'Assemblea costituente e otto del Parlamento, ci si poteva però riferire ad alcune prime prassi applicative ed ai relativi dibattiti.

Nel frattempo però cominciano ad apparire alcuni fenomeni destinati ad uno sviluppo abnorme: mentre l'attuazione costituzionale rallenta enormemente, si sviluppano il senso di onnipotenza della classe politica, la crisi vistosa dei partiti, la severa critica verso la cosiddetta "partitocrazia", la notevole fragilità delle istituzioni democratiche e la loro mancata modernizzazione. Ciò mentre si ricostruisce l'amministrazione statale secondo moduli accentrati e si fanno anche alcune scelte istituzionali importantissime estranee al testo costituzionale, come la creazione ed il progressivo sviluppo delle prime istituzioni europee o l'adesione a organismi internazionali importanti come l'ONU o la NATO.

Dinanzi ad istituzioni deboli e poco efficienti che per decenni non riescono neppure a completare il disegno costituzionale rimasto incompleto (non si pensi solo alle Regioni, ai referendum, o alla giustizia costituzionale, ma perfino alla disciplina della Presidenza del Consiglio e del Governo), si fanno quindi largo le più opinabili formule alternative, varie delle quali fondate anche su ipotetiche revisioni costituzionali o su nuovi sistemi elettorali. Al tempo stesso le leggi costituzionali vengono utilizzate piuttosto comunemente (fra il 1970 ed il 2000 sono 10 le leggi di revisione costituzionale approvate e 6 le modifiche agli Statuti speciali ed altrettante fra il 2001 e il 2023).

Ciò mentre il mondo ed il nostro paese mutavano radicalmente per le immense e continue trasformazioni tecnologiche, economiche e sociali, anche sulla base delle tante trasformazioni introdotte dal diffuso costituzionalismo

⁶ Mi permetto di rinviare a U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in *La scuola e l'uomo*, 1994, n.11, pag. 22 ss.

⁷ P. BARILE, *La revisione costituzionale*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da Calamandrei e Levi, Firenze 1950, pag. 466 ss. e *La Costituzione come norma giuridica. Profilo sistematico*, Firenze 1951,

⁸ Penso al lavoro da me svolto, insieme a Barile, per il *Novissimo Digesto italiano* per la "voce" *Revisione della Costituzione*, edita nel 1968.

democratico, dal diffuso sviluppo economico ed anche dal superamento (almeno formale) del colonialismo. Tutto ciò con anche l'effetto di ridurre in alcune aree sociali e territoriali alcune gravi situazioni di povertà e marginalità, se non con la diffusione del benessere; al tempo stesso peraltro permanevano vistosissime divaricazioni di vita e di sviluppo nelle stesse democrazie e specialmente nei popoli dominati da classi dirigenti non democratiche, mentre in generale si affermavano nuovi potentissimi gruppi economici, all'ombra delle grandi potenze egemoni.

Da situazioni del genere nelle democrazie come la nostra scaturisce anche la crisi vistosa di molti vincoli sociali e delle precedenti aggregazioni politiche: in tal modo infatti la forte riduzione dei principi e valori democratici che sono alla base del costituzionalismo democratico, costituendone il tessuto fondamentale, lascia uno spazio improprio ai più diversi, eterogenei ed opinabili tentativi di cercare di risolvere i problemi esistenti tramite riforme istituzionali tanto suggestive quanto improvvisate.

In effetti, a considerare quanto è confusamente avvenuto nella nostra esperienza nazionale dall'inizio degli anni ottanta, in mezzo a vistose strumentalizzazioni politiche, sorge naturale il dubbio sulla effettiva fondatezza di molte, diverse ed eterogenee iniziative di asserita larga trasformazione costituzionale: il "decalogo Spadolini", la "Commissione Bozzi", il ddl n. 4887/A, la "Commissione De Mita – Iotti", il "comitato Speroni", la "Bicamerale D'Alema", la "Bozza di Lorenzago" e il ddl 2544/D, la "Bozza Violante", il ddl 5386, i "dieci saggi" e il ddl 813/2013. Ma soprattutto si consideri il pessimo Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 1991 e le due opinabili ed inefficaci leggi costituzionali 1993/1 e 1997/1 di temporanea modifica dell'art. 138 Cost.

In questo contesto – come ben noto - vengono infine discusse ed approvate a maggioranza assoluta e poi sottoposte al referendum popolare tre ampie riforme costituzionali nel 2001, nel 2005 e nel 2016, delle quali però solo la prima⁹(pur dal contenuto in parte alquanto discutibile) viene approvata dal corpo elettorale, mentre le altre due¹⁰ vengono clamorosamente respinte. Ciò che sembra emergere nettamente è la modestia o la erroneità di buona parte dei contenuti dei tre testi di revisione costituzionale, pur tra loro diversi e tanto discussi : sembra aver pesato davvero molto la caduta progettuale conseguente alla diffusa crisi della cultura riformista espressa dai soggetti politici che avevano contribuito a deliberare il testo costituzionale. Solo la recente legge costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari¹¹, approvata dall'apposito

⁹ Divenendo la legge cost. 2001/3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

¹⁰ Il primo testo (n.2544 – D) è stato pubblicato sulla G.U. del 18 novembre 2005, il secondo (n.2613 – D) sulla G.U. del 15 aprile 2016.

¹¹ Legge costituzionale 2020/1.

referendum popolare, ha affrontato in modo chiaro -per quanto opinabile- un tema di interesse generale, mentre le successive riforme costituzionali¹² appaiono invece riferite ad ambiti settoriali, piuttosto che a temi costituzionali di interesse generale.

Ma negli anni più recenti continuano soprattutto a consolidarsi pericolose prassi derogatorie del corretto funzionamento istituzionale definito dalla disciplina costituzionale: penso da una parte al mancato adeguamento del sistema costituzionale alle molteplici conseguenze della presenza ed azione dell'Unione europea, sempre più attiva nei più diversi settori; penso al succedersi di continue modifiche alla legislazione elettorale, penso soprattutto alla vistosa alterazione delle procedure di adozione delle fonti primarie del nostro ordinamento, dal mancato contenimento dei poteri governativi nella adozione delle leggi parlamentari alla mancata adeguata disciplina delle modalità della decretazione di urgenza e della legislazione delegata. La stessa emergenza originata dal contenimento della pandemia COVID, ci ha fatto confrontare con l'atipica utilizzazione dei DPCM, ma soprattutto ci ha offerto esempi molto vistosi di deroga dei diversi atti d'urgenza alla stessa disciplina di fondamentali diritti costituzionali¹³.

In questo preoccupante panorama non ci si deve meravigliare più di tanto se nel marzo 2022 alcuni deputati, allora poco noti ma ben presto destinati a ricoprire incarichi istituzionali di assoluta importanza¹⁴, hanno proposto mediante un apposito progetto di legge costituzionale una vistosa deroga all'art. 138 cost., finalizzata a far approvare ad un'apposita assemblea appositamente eletta (e formata da cento componenti) una nuova seconda parte del testo costituzionale, approvato a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, mentre per il periodo del suo funzionamento (un anno) l'art. 138 Cost. non avrebbe potuto essere utilizzato dal Parlamento. Appare inutile entrare nel merito di una mediocrissima proposta del genere, che mette però bene in evidenza la possibile scomparsa o radicale trasformazione non solo della forma di governo, ma pure delle norme sulla rigidità costituzionale, sulla giustizia ordinaria e costituzionale, sui rapporti con l'U.E., sul regionalismo, ecc., ecc. Pure non merita neppure attenzione in questa sede quanto contenuto nel testo della "legge Calderoli" e nello stesso ddl cost. istitutivo del cosiddetto "premierato forte", dal momento che anche questi testi appaiono fondamentalmente redatti sulla

¹² Mi riferisco alle leggi costituzionali 2021/1, 2022/1 e 2, 2023/1.

¹³ Mi permetto di rinviare a U. DE SIERVO, *Il contenimento di Covid – 19: interpretazioni e Costituzione*, Mucchi ed., Modena 2021, pag. 20 ss.

¹⁴ La Proposta di legge costituzionale n.3541, relativa alla *Istituzione di un'Assemblea per la riforma della parte seconda della Costituzione*, era avanzata dai deputati Meloni, Lollobrigida, Prisco, Montaruli.

base di “culture istituzionali” del tutto estranee a quelle che si confrontarono al termine della Seconda guerra mondiale.

Né i problemi si fermano a questo preoccupante panorama, poiché occorre prendere purtroppo atto della parallela entrata in crisi di tanti altri principi che hanno contribuito alla base valoriale del costituzionalismo democratico del secolo scorso e che in particolare dopo la fine della seconda guerra mondiale apparivano assolutamente dominanti, tanto da concretizzarsi nei principi fondamentali dell'ONU e nei fondamenti di una serie di Costituzioni nazionali molto simili tra loro, con la speranza di una loro generale diffusione, per realizzare ovunque società aperte, pacifiche e democratiche.

Ma ciò non è sempre avvenuto, mentre invece sembrano aver ripreso forza valori che si credevano recessivi come il mancato rispetto delle altre persone, la chiusura al confronto ed a forme di solidarietà, il rifiuto della eguaglianza, se non la utilizzabilità della violenza. Ciò mentre si sono manifestati fenomeni come la permanenza di una serie di potenze egemoni, lo sviluppo economico largamente incontrollato in nome dell'economia di mercato, alcune spinte fortissime verso una mondializzazione del commercio, il degrado della condizione di vita di grandi parti delle popolazioni, il notevole parallelo svuotamento di valori fondamentali come il riconoscimento della assoluta dignità e libertà di ognuno, l'accettazione del principio di eguaglianza, il rispetto verso gli altri, la pacifica convivenza ed il rifiuto della guerra. Si è perfino notato da più parti che sia nei paesi occidentali che in quelli orientali si sono moltiplicati in modo vistoso i casi clamorosi di rapidi e spropositati ricavi economici di aziende e di notevolissimi arricchimenti personali. Ma poi sono ormai tragica cronaca quotidiana i drammi insopportabili di pericolose guerre sanguinose in corso, mentre gravissimi sono i segni di degrado del “modo di far politica” in tanti Stati che si dicono democratici.

Ecco che allora non mi sembra che sia sufficiente resistere -come pur assolutamente doveroso- nella difesa della nostra disciplina costituzionale, ma che occorra impegnarsi con grande determinazione ed urgenza nella ricerca e nella configurazione nella cultura politica di nuovi, adeguati principi e valori democratici.