GIUSTIZIA INSIEME

Costituzione e carta dei diritti fondamentali

# Il referendum istituzionale e l'assetto della Repubblica

di Gaetano Azzariti

28 ottobre 2026

---

Sommario: 1. Il referendum quale istituto di partecipazione che opera entro un processo di trasformazione della democrazia – 2. Il 2 giugno 1946 quale passaggio della transizione repubblicana – 3. Dalla caduta del fascismo alla elezione dell'Assemblea costituente – 4. La Costituente e il confronto tra le culture politiche – 5. L'attuazione costituzionale quale processo permanente – 6. Dal ciclo espansivo dell'attuazione costituzionale alla fase del revisionismo – 7. L'erosione progressiva dell'equilibrio costituzionale

## 1. Il referendum quale istituto di partecipazione che opera entro un processo di trasformazione della democrazia

L'obiettivo di questa riflessione non è soltanto quella di celebrare la Repubblica – cosa buona e giusta – ma anche provare ad uscire dalla retorica che troppo spesso caratterizza queste occasioni di ricordo di avvenimenti storici del passato. Ai funerali, si sa, dei morti si parla sempre bene: e qualche volta il rischio è proprio questo, che si elogi ciò che si considera ormai

consegnato al passato.

La mia intenzione, invece, è provare a uscire da questo tipo di celebrazione. Anche perché molto spesso vediamo persone e forze che non hanno certo "militato" dalla parte della Costituzione rendere omaggio alla Costituzione stessa e alla Repubblica. Un'altra formula retorica molto diffusa è quella secondo cui avremmo "la Costituzione più bella del mondo". Io preferirei che si dicesse una cosa meno enfatica e più impegnativa: abbiamo una buona Costituzione, ma il vero problema è l'attuazione dei suoi principi. Principi dai quali, in molti campi, ci siamo allontanati parecchio.

Questo è lo spirito con cui è opportuno ragionare anche sul referendum del 2 giugno del 1946. La mia tesi, detta in modo molto semplice, è che il referendum istituzionale – ma più in generale ogni pronuncia del popolo sovrano – se rimane o viene considerato un atto estemporaneo vale poco, finisce per porsi solo come un "fuoco fatuo". Anzi, può persino tendere a trasformarsi in un plebiscito: un applauso rivolto a chi detiene il potere o a chi propone un cambiamento, al più porsi come un fragile potere di veto. In questa prospettiva, il giorno successivo al referendum, tutto rischia di tornare come prima, rimanendo nelle mani del potere costituito l'esercizio in concreto della sovranità. Per parafrasare quanto diceva Carlo Esposito con riferimento al primo articolo della nostra Costituzione: la titolarità della sovranità è "nulla", mentre l'esercizio è "tutto".

Il rischio che corrono i referendum è, dunque, quello di essere lampi che squarciano il cielo, ma non producono gli effetti auspicati. In fondo, basta guardare alla nostra storia referendaria per vedere quante volte, dopo un voto popolare presentato come decisivo, si sia poi continuato quasi come se nulla fosse accaduto.

Il referendum del 2 giugno 1946 è certamente un caso diverso, unico nel suo genere. Esso ha realmente, sin dal giorno della proclamazione dell'esito, cambiato la forma dello Stato, dalla monarchia alla Repubblica. Ha cambiato *ex se* la storia italiana, eppure anch'esso – come più avanti esamineremo – rischia di venire sterilizzato.

Prima però cerchiamo di meglio capire com'è possibile che una decisione popolare rischi di essere neutralizzata, distorta, persino rivoltata. Si consideri la storia dei referendum abrogativi ex articolo 75 della nostra Costituzione. Oggi, com'è noto, già raggiungere il quorum – la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto – è diventato difficilissimo. Ma anche quando si consegue il risultato, l'effetto della decisione popolare non è affatto garantito. Gli ultimi referendum abrogativi che hanno superato il quorum risalgono all'ormai lontano giugno

del 2011. Uno dei quesiti riguardava la gestione dei servizi pubblici e, in particolare, il servizio idrico. Appena due mesi dopo, ad agosto, il Governo, con un decreto-legge poi convertito, cercò di reintrodurre la normativa appena abrogata. In quel caso per fortuna è intervenuta la Consulta che ha posto un "vincolo negativo" al legislatore (sentenza n. 199 del 2012) e ha impedito che si potesse, non solo disattendere, ma addirittura contrapporsi alla volontà popolare espressa tramite referendum. Ora, però, a distanza di molti anni, possiamo chiederci quanto di quella decisione popolare, che voleva segnare un cambio di passo in materia di gestione dei servizi pubblici, sia stata davvero tradotto in un cambiamento di sistema. Quel che è mancato è il seguito legislativo coerente con le indicazioni espresse dal corpo elettorale. La natura "abrogativa" del referendum richiede sempre un seguito, che normalmente non è dato riscontrare.

Analogo discorso si potrebbe fare con riferimento ad altri referendum. In modo esemplare quello che ha riguardato il finanziamento pubblico dei partiti. La vicenda successiva ai vari referendum (quello del 1993 in particolare) ha prodotto prima una normativa ambigua e di sostanziale aggiramento della volontà referendaria (dilatando e piegando la normativa sui rimborsi elettorali e sui contributi ai gruppi parlamentari o consigliari), poi una normativa di finanziamento non più pubblico, bensì privato, il cui esito non può certamente indicarsi come un'attuazione della volontà referendaria. Anzi si può ritenere che si sia finito per esasperare molti delle patologie che si volevano superare, forse con una qualche dose di ingenuità, in sede referendaria. Abolire un meccanismo senza costruirne un altro trasparente e democraticamente sostenibile può produrre il risultato opposto, cioè una privatizzazione del finanziamento della politica e l'aumento della dipendenza dei partiti dai soggetti economicamente più forti.

In sintesi, possiamo dire che il «referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge» (così specifica l'art. 75 Cost.) di per sé non basta per affermare la volontà popolare: se non ha un seguito rischia di venire rapidamente riassorbito; se non, peggio, di tradursi in un esercizio di retorica, in un plebiscito, in uno strumento di legittimazione di poteri già governanti.

La logica del referendum costituzionale (ex artt. 138 Cost.) è parzialmente diversa: ha una natura essenzialmente oppositiva e non solo abrogativa. Già il referendum popolare previsto dall'articolo 75 è uno strumento attraverso cui una minoranza sociale – quando ritiene che il Parlamento abbia approvato una legge non accettabile dalla coscienza civile – prova a chiamare direttamente in causa il corpo elettorale, per far prevalere la volontà popolare su quella parlamentare. A maggior ragione questa stessa logica si pone a fondamento del referendum

costituzionale previsto dall'articolo 138: può essere richiesto da un quinto dei membri di una Camera, da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali. Sono soggetti di minoranza che chiedono al popolo di pronunciarsi su una revisione costituzionale approvata dal Parlamento senza la maggioranza qualificata dei due terzi.

La dottrina costituzionalistica ha classificato tradizionalmente questo tipo di referendum come "oppositivo". Appare significativo della distorsione nell'utilizzazione dello strumento il fatto che, nella discussione pubblica, ma ormai anche in diverse ricostruzioni dottrinarie, si tende a sottolineare una presunta natura "approvativa" o "confermativa" di questi referendum costituzionali. Una traslitterazione linguistica motivata da un uso improprio dello strumento referendario. Infatti, quando è la stessa maggioranza che ha approvato la riforma in Parlamento a chiedere il referendum per riceverne una consacrazione popolare, la funzione oppositiva dell'istituto cambia e il rischio plebiscitario diventa evidente.

Questo è quanto successo sostanzialmente in tutti i casi di referendum costituzionali, dal primo nel 2001 sul Titolo V, sino all'ultimo nel 2026 sulla giustizia: sono stati gli stessi artefici della riforma costituzionale approvata a maggioranza dal Parlamento a richiedere il referendum costituzionale, normalmente in concorrenza con chi si oppone all'entrata in vigore della riforma. Un vizio che nasconde una debolezza, la volontà di sottrarre uno strumento di opposizione da parte di chi già detiene il potere e spera in un plebiscito e non sopporta di essere soggetto al controllo del corpo elettorale.

Un modo, in fondo, anche per rendere il referendum sul cambiamento della Costituzione un'"ordinaria" contesa tra maggioranza e opposizione, il cui esito viene legato alla situazione del momento, senza per questo escludere – come infatti è regolarmente avvenuto – che un diverso governo possa proporre la "sua" riforma costituzionale.

Ciò che particolarmente rileva, ai fini della nostra argomentazione, è un particolare aspetto. C'è da interrogarsi su quale sia il ruolo che al referendum si vuole assegnare nel nostro ordinamento. La sospensione ordinaria d'un giorno delle logiche della democrazia rappresentativa, che poi possono ricominciare ad operare senza particolari traumi? Oppure è un momento straordinario che purtuttavia si colloca entro una dinamica di trasformazione politica e costituzionale radicale e complessa?

È da ritenere che mentre la prassi più recente tende a conformarsi secondo la prima ipotesi, la seconda sia quella più corretta: un referendum deve inserirsi in un processo di trasformazione della democrazia. Nel caso poi del referendum istituzionale del 1946, quel processo è addirittura

un processo di natura costituente. Negli altri casi può essere una modificazione che opera all'interno di un ordinamento già costituito. In nessun caso però la spinta al cambiamento di lungo periodo delle consultazioni popolari deve essere sottovalutato. Se si pensa ai primi referendum ordinari svolti in Italia, quelli sul divorzio o sull'aborto, appare evidente come questi non volevano certamente cambiare la Costituzione, ma si collocavano in una trasformazione civile e sociale profonda ed hanno pienamente concorso al cambiamento dei costumi e della storia dei diritti civili nel nostro Paese.

Lo stesso può dirsi, sebbene con meno linearità e più controversi esiti, per altri referendum. Si consideri il caso dei referendum sul nucleare. Essi hanno certamente ottenuto un risultato immediato, quello di impedire la costruzione delle centrali nucleari. Ma, per incidere davvero sul sistema, a quel voto popolare doveva accompagnarsi una trasformazione della politica energetica, lo sviluppo di fonti alternative, una strategia di approvvigionamento delle risorse alternativa e complessiva di sistema. Questo non è avvenuto e, allora, davanti a una crisi energetica o economica, qualcuno torna a dire: ricominciamo dal nucleare. E così che il referendum rischia di rilevarsi solo una lunga parentesi, non essendo riusciti ad imporre una svolta.

Questa strategia di valorizzazione dello strumento referendario comporta il loro uso discreto ed eccezionale. Così non deve sottacersi il fatto che l'inflazione delle richieste referendarie, anche su tematiche legate alle scelte più contingenti della politica, hanno contribuito non poco alla svalutazione e al discredito dell'istituto. Tant'è che oggi non è più così difficile chiedere un referendum (il voto telematico ha facilitato fortemente il raggiungimento del numero delle firme necessarie), mentre assai più problematico è riuscire ad ottenere il quorum strutturale.

La conclusione sul punto è una ed è semplice: i referendum o si prendono sul serio, inserendoli in un processo costituente o di trasformazione del costituito, oppure diventano facilmente strumenti di pura retorica.

## 2. Il 2 giugno 1946 quale passaggio della transizione repubblicana

Possiamo ora finalmente passare a svolgere qualche considerazione sul referendum istituzionale del 2 giugno. L'atto fondativo della Repubblica italiana che non può in nessun caso essere sottovalutato. Ed è proprio per riconoscergli tutto il suo significato che dobbiamo capire che esso

ha assunto una portata storica così profonda – potremmo dire rivoluzionaria – perché si è inserito dentro il processo complesso della transizione dalla monarchia alla Repubblica.

Se fosse stata una decisione, più o meno improvvisa, calata dall'alto, magari sollecitata dal Re, qualunque fosse stato il suo esito, non avrebbe avuto la stessa forza. Si sarebbe potuta perfino avere, per usare un'espressione nota, una "monarchia repubblicana": un cambiamento di forma senza un cambiamento sostanziale dell'ordinamento. Gattopardescamente, tutto sarebbe cambiato, perché tutto doveva rimanere com'era.

La cesura storica fu invece profonda. Fu anzitutto la cesura dal fascismo: la nostra è una Repubblica antifascista. Ma fu anche una cesura rispetto al precedente Stato liberale: la nostra è una Costituzione di democrazia sociale.

Sono due passaggi che non potevano darsi per scontati. Subito dopo la guerra, nella stessa Assemblea costituente, erano presenti personalità di altissimo valore – penso, per esempio, a Vittorio Emanuele Orlando, grande maestro del diritto pubblico, liberale autentico e certamente non compromesso col fascismo – che avevano pensato al fascismo come ad una parentesi, auspicando pertanto il ritorno, dopo la sua caduta, allo Stato liberale prefascista.

La storia, invece, prese un'altra strada. Dopo vent'anni di fascismo e dopo la guerra non era possibile limitarsi a far rivivere o semplicemente aggiornare lo Statuto Albertino, una Costituzione ottocentesca costruita per un'altra società. Bisognava scrivere un nuovo patto sociale, capace di dare un fondamento alla nuova civiltà e sensibilità politica dell'Italia del Novecento, dell'Italia del 1946.

La "rottura" con il passato fu il frutto di due paralleli processi. Il primo storico e giuridico, il secondo politico e culturale.

Vale la pena allora esaminare i passaggi storici fondamentali e gli atti giuridici che accompagnarono la formazione della nuova Repubblica. Per poi verificare quali fossero le culture politiche che permisero la nascita della nostra "Repubblica democratica, fondata sul lavoro"

## 3. Dalla caduta del fascismo alla elezione dell'Assemblea costituente

Dal punto di vista strettamente giuridico formale la Repubblica nasce nel momento in cui la Corte di cassazione proclama definitivamente l'esito del referendum. Ma dal punto di vista storico-costituzionale il nuovo ordinamento non ha una data di nascita precisa; potremmo perfino forzare il ragionamento e dire che la Repubblica non è davvero "nata" finché la Costituzione non ha cominciato ad essere attuata. Ma limitiamoci ad esaminare il processo e guardiamo ai singoli passaggi.

La caduta del fascismo viene simbolicamente legata alla notte tra il 24 e il 25 luglio 1943, quando il Gran Consiglio del fascismo approva l'ordine del giorno Grandi. Dal punto di vista giuridico, che valore aveva quella deliberazione? È una domanda tutt'altro che banale. Una richiesta al Re più che una decisione autonoma e definitiva.

L'ordine del giorno chiedeva alla Corona di riassumere le prerogative previste dallo Statuto Albertino e, in particolare, l'effettivo comando delle Forze armate e la suprema iniziativa di decisione. Il Sovrano dando seguito alla richiesta pone fine al governo Mussolini e incarica Pietro Badoglio. Si torna così formalmente a utilizzare gli strumenti dello Statuto, dopo vent'anni di dittatura. Si comunica a Mussolini che il suo incarico di Capo del regime è terminato e si esercitano i poteri regi di nomina e revoca dei ministri (articolo 65 dello Statuto Albertino).

Nasce così il primo governo Badoglio, spesso descritto come "tecnico". Un esecutivo che dimostra come la contrapposizione tra governi tecnici e governi politici non abbia alcun fondamento. I governi cosiddetti tecnici, nella storia italiana, hanno spesso compiuto scelte politiche di primissimo piano, anzi ci si rivolge ai "tecnici" quando è necessario imporre forzature che i "politici" non sono in grado di sostenere. Di questa considerazione di carattere generale, il primo governo Badoglio ne è un esempio clamoroso: formalmente tecnico (nessun Ministro era un esponente politico), fu in realtà protagonista di una trasformazione politica e istituzionale radicale.

Con una serie di regi decreti-legge il governo comincia infatti a smantellare l'ordinamento fascista: viene soppresso il Partito nazionale fascista, decade il Gran Consiglio del fascismo; vengono eliminati o trasformati organi e istituzioni del regime, dal Tribunale speciale alla milizia, dalle strutture corporative ai sindacati fascisti.

Il 5 agosto del 1943 – e seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 705 del 1943 – viene sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni e si prevede, in quella fase, l'elezione di una nuova Camera dei deputati entro alcuni mesi dalla cessazione dello stato di guerra. Ma è evidente la precarietà di una simile previsione: nessuno poteva sapere in quel momento quando

sarebbe finita la guerra e in quali condizioni si sarebbe trovato il Paese.

Lo Stato fascista è sostanzialmente dissolto, quello nuovo non ancora nato. Il Parlamento non è in condizioni di funzionare e tutta l'attività normativa necessaria alla transizione viene svolta dal Governo attraverso provvedimenti giustificati dalla necessità e dall'urgenza bellica. Siamo dentro una lunga transizione, nella quale la legalità precedente non basta più a governare ciò che sta accadendo e, nello stesso tempo, il nuovo ordinamento non è ancora nato.

Qualcuno potrebbe dunque ritenere che fu il 25 luglio del 1943 il momento decisivo della transizione dal fascismo alla democrazia. Ma sarebbe una risposta troppo semplice, infatti pochi mesi dopo, in piena transizione, firmato l'armistizio, c'è la "rottura" dell'8 settembre. Il Re, Badoglio e una parte del governo lasciano Roma e si trasferiscono prima a Brindisi e poi nel Mezzogiorno liberato. L'Italia è divisa in due. Nel Centro-Nord nasce la Repubblica sociale italiana sotto occupazione tedesca; nel Sud continua il Regno sotto la protezione degli Alleati. Un decisivo passo indietro nella costruzione del nuovo regime.

Nella prospettiva della costruzione del nuovo Stato quel che forse maggiormente rileva è che con l'abbandono della Capitale repentino e non concordato del Re si approfondisce la frattura tra la monarchia e le forze antifasciste riunite nel Comitato di liberazione nazionale. La fuga del Re e la gestione assai controversa dell'armistizio rendono per molte forze politiche ormai insostenibile la continuità monarchica. Il conflitto viene temporaneamente composto con quello che chiamiamo Patto di Salerno: si rinvia la soluzione della questione istituzionale alla liberazione del territorio nazionale e, nel frattempo, si costruisce una collaborazione tra la Corona e i partiti del CLN.

Dal punto di vista giuridico questo compromesso viene tradotto in una serie di atti. Con il regio decreto n. 140 del 5 giugno 1944 Umberto di Savoia viene nominato Luogotenente generale del Regno. Poco dopo, con il decreto-legge luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 – quella che i costituzionalisti chiamano spesso "prima Costituzione provvisoria" – si stabilisce che, dopo la liberazione del territorio nazionale, il popolo sarà chiamato a decidere il nuovo assetto istituzionale attraverso l'elezione a suffragio universale di un'Assemblea costituente, incaricata di deliberare la nuova Costituzione. Nello stesso tempo viene superata la precedente previsione di una semplice elezione della Camera dei deputati dopo la guerra. Anche questo passaggio è decisivo, ma non è ancora la nascita della Repubblica.

Arriva poi il 25 aprile 1945, la liberazione. È una data fondamentale, ma neppure il 25 aprile chiude la transizione istituzionale. Nel 1946 un nuovo provvedimento (decreto legislativo

luogotenenziale n. 98) modifica la disciplina provvisoria e stabilisce che, contemporaneamente all'elezione dell'Assemblea costituente, il popolo deciderà direttamente mediante referendum tra Repubblica e monarchia. Pochi giorni prima del voto, il 9 maggio 1946, Vittorio Emanuele III abdica e Umberto II diventa Re: una scelta che molti considerarono in contrasto con lo spirito della tregua istituzionale.

Si giunge così al 2 giugno. Si vota per la forma dello Stato e, nello stesso giorno, si elegge l'Assemblea costituente. In caso di vittoria repubblicana, la normativa provvisoria (il decreto n. 98 già richiamato) prevedeva che, dalla proclamazione dei risultati fino all'elezione del Capo provvisorio dello Stato da parte della Costituente, le funzioni del Capo dello Stato fossero esercitate dal Presidente del Consiglio. Il 18 giugno del 1946, data della proclamazione definitiva dei risultati del referendum, il presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi, subentrò al Re, il 28 giugno l'Assemblea costituente elesse il Capo provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola.

Può dirsi allora che è il 2 giugno il giorno in cui nasce la Repubblica? È certamente una data decisiva e formalmente in questo momento muta la forma di stato. Ma la tesi che si intende sostenere è che il 2 giugno sancisce la fine della monarchia, ma rappresenta anche il presupposto di ciò che viene dopo, non esaurisce l'intero processo. Fu l'Assemblea costituente che diede forma e sostanza alla Repubblica e conferì senso sostanziale al referendum istituzionale.

L'Assemblea costituente si riunisce per la prima volta il 25 giugno 1946. Da quel momento comincia il lavoro che porterà alla scrittura della Costituzione e poi alla sua entrata in vigore il 1° gennaio 1948. I lavori furono completati in soli 18 mesi. Non fu però un frutto estemporaneo, neppure l'elaborazione individuale di spiriti illuminati, ma il successo è da legare all'elaborazione collettiva maturata durante il corso degli anni che hanno preceduto i lavori a palazzo Montecitorio. È questa una lezione che dovrebbe valere anche per l'oggi: le Costituzioni non si cambiano in modo improvvisato, né sull'onda di un sentimento momentaneo di amore o di odio. Una Costituzione è il risultato di un'elaborazione storica, politica e culturale profonda. Come ora rapidamente verifichiamo.

## 4. La Costituente e il confronto tra le culture politiche

È noto che la nostra viene spesso definita una "Costituzione di compromesso". La parola compromesso, qui, non ha affatto un significato deteriore. Vuol dire che la Costituzione fu scritta attraverso l'incontro e il conflitto tra le grandi culture politiche presenti nel Paese dopo la

sconfitta del fascismo.

Si potrebbe ricordare, per contrasto, Carl Schmitt, secondo il quale la Costituzione è anzitutto la decisione politica fondamentale sull'esistenza e sulla forma dell'unità politica. La nostra Costituzione, invece, non nasce dalla decisione unilaterale di una sola parte vittoriosa: nasce dal compromesso tra culture diverse. Le tre grandi famiglie che possiamo schematicamente individuare sono quella cattolica, quella socialista e comunista, e quella liberale e laica.

Queste culture non arrivarono alla Costituente impreparate. Questo è un punto che oggi dimentichiamo troppo facilmente quando immaginiamo che una riforma costituzionale possa essere scritta in poche settimane da un gruppo ristretto di esperti o possa nascere da una semplice volontà politica contingente.

Si consideri, anzitutto, la cultura cattolica. Già prima della fine della guerra intellettuali cattolici avevano lavorato sul futuro assetto politico e sociale dell'Italia. Il Codice di Camaldoli è uno dei documenti più noti di quella elaborazione: esprime una visione personalistica e solidaristica che avrà un peso importante nel dibattito costituente. E poi ci sono i cosiddetti "professorini" della Democrazia cristiana – Dossetti, La Pira, Moro e gli altri giovani intellettuali cattolici – che arrivano all'Assemblea con un retroterra culturale molto forte, con una propria idea della persona, della società, dei corpi intermedi e dei rapporti tra libertà e solidarietà. Erano giovani, ma non erano affatto improvvisati. Erano studiosi, politici e intellettuali che avevano riflettuto a lungo sul tipo di Repubblica da costruire. Questo non significa, peraltro, che fossero tutti d'accordo tra loro o che esistesse una sola cultura cattolica. Ma la loro presenza in Costituente fu culturalmente molto qualificata.

Lo stesso vale per i comunisti. La svolta di Salerno è un passaggio decisivo perché segna la scelta di Togliatti e del Partito comunista italiano di collocarsi dentro il processo democratico e costituente, rinunciando alla prospettiva di una rottura rivoluzionaria sul modello sovietico. Anche il PCI elabora, tra la fine della guerra e il suo congresso del 1945-1946, una propria idea di Stato e di Costituzione. In questo senso, quell'elaborazione svolse per la cultura comunista una funzione paragonabile, *mutatis mutandis*, a quella che il Codice di Camaldoli aveva svolto nel mondo cattolico.

La cultura socialista ebbe a sua volta un ruolo decisivo. Pietro Nenni fu ministro per la Costituente e attorno a quel Ministero si sviluppò un lavoro preparatorio di grande importanza. La Commissione Forti studiò i problemi della futura Costituzione, raccolse materiali, predispose analisi e contribuì a costruire il terreno tecnico sul quale poi avrebbe lavorato l'Assemblea. Non

può dirsi che scrisse "la Costituzione" al posto dei costituenti, ma rese disponibile un patrimonio di studi che dimostra quanto lungo e serio fosse il lavoro preparatorio.

Quanto alla cultura liberale (e azionista al suo interno), il discorso è più complesso. La mia impressione è che, nella fase costituente, essa fosse politicamente e numericamente più debole rispetto alle culture cattolica e socialcomunista. Ci furono figure di straordinario rilievo – grandi giuristi, economisti, intellettuali liberali – ma una parte significativa del liberalismo guardò con diffidenza alla "Costituzione sociale", cioè all'idea che la Costituzione non dovesse soltanto organizzare i poteri e garantire libertà formali, ma anche imporre alla Repubblica compiti di trasformazione sociale.

Quella diffidenza si manifestò in particolare nel dibattito sulle norme cosiddette programmatiche, la critica agli enunciati troppo generici fu costante. Per una cultura giuridica formatasi nello Stato liberale ottocentesco, era più naturale pensare alla Costituzione come a un insieme di regole sull'organizzazione dei poteri e sulle libertà classiche. La Costituzione repubblicana, invece, contiene principi che chiedono di trasformare la società e che non possono essere ridotti a semplici dichiarazioni politiche.

Dopo l'entrata in vigore della Carta, una delle grandi battaglie della cultura costituzionalistica fu proprio affermare la precettività della Costituzione, superando la contrapposizione rigida tra norme immediatamente precettive e norme meramente programmatiche. Studiosi come Vezio Crisafulli contribuirono in modo decisivo a questa trasformazione: i principi costituzionali non sono consigli rivolti al legislatore, ma norme che orientano, vincolano e rendono possibile il controllo di costituzionalità.

Questa fu una differenza fondamentale rispetto al formalismo giuridico tradizionale e segnò una distanza dalla cultura più tradizionale di stampo liberale ottocentesco. In Assemblea costituente fu chiarito che la forma resta essenziale – il costituzionalismo vive anche di forme, procedure e limiti – ma la enunciazione di un diritto o di una libertà non basta. Non ha senso proclamare un'eguaglianza soltanto formale se le condizioni materiali impediscono a una parte della popolazione di esercitare davvero i propri diritti. Non ha senso riconoscere astrattamente un diritto sociale se poi l'ordinamento non costruisce gli strumenti perché quel diritto possa essere effettivo. L'Assemblea costituente fu per la cultura liberale una palestra, in alcuni casi l'approdo fu quello di operare convintamente entro l'orizzonte sociale che si andava costruendo (si pensi al fondamentale contributo di Luigi Einaudi) in altri rimase uno scetticismo di fondo (si veda il discorso perplesso di Vittorio Emanuela Orlando al termine dei lavori della costituente).

Ma potremmo ricordare tanti altri protagonisti. Furono in molti a portare nell'Assemblea costituente la propria cultura, esperienza, maturata in contesti sociali e culturali, in lotte e progetti tra loro assai diversi. Il punto che voglio sottolineare è uno solo: non si trattò di un testo scritto a caso e non fu il frutto del dominio di una cultura su tutte le altre.

È anche importante rilevare come non si produsse mai una netta distinzione tra le questioni ritenute più tecniche e quelle considerate più politiche. Una separazione – quella tra tecnica e politica – che oggi viene spesso presentata per legittimare scelte di ingegneria costituzionale e per svilire o nascondere la portata propriamente politica dei principi costituzionali che si vogliono introdurre, ma che non ebbe cittadinanza allora. I politici della Costituente erano dotati di una forte cultura giuridica, mentre gli studiosi che accompagnarono e supportarono i lavori dei costituenti erano pienamente consapevoli della dimensione politica delle scelte costituzionali.

Qualora si intenda fare un esempio di collaborazione feconda tra cultura politica e cultura giuridica, possiamo ricordare il rapporto tra Lelio Basso e Massimo Severo Giannini nella costruzione del principio di eguaglianza sostanziale. Il secondo comma dell'articolo 3 – il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto libertà ed eguaglianza – è forse uno dei punti in cui più chiaramente si vede il carattere trasformativo della nostra Costituzione. Frutto di una tecnica al servizio della politica, entrambe intese come strumenti per costruire una Costituzione intesa come documento politico e giuridico da porre a fondamento di una società che si voleva retta da principi non neutrali, ma da tutti condivisi.

La Costituzione, inoltre, non è un documento in cui ciascuna parte ha scritto soltanto ciò che già pensava; è un testo in cui forze molto diverse hanno costruito un terreno comune, pagando anche costi politici e culturali. Appare emblematico, in tal senso, il dibattito sull'articolo 7 e i rapporti tra Stato e Chiesa. Fu uno dei passaggi di più vivo contrasto. L'intesa politica tra Togliatti e l'area dossettiana consentì l'approvazione del riferimento ai Patti Lateranensi, suscitando forti critiche soprattutto nel campo socialista e laico. Lelio Basso si espresse in termini durissimi su quella scelta. Non è qui necessario entrare nel merito, né dire se sia stata giusta o sbagliata, ciò che importa rilevare, ai fini dell'argomentazione che si sta sviluppando, è mostrare come la logica del compromesso si poneva a fondamento delle decisioni anche le più "divisive".

## 5. L'attuazione costituzionale quale processo permanente

Dopo avere scritto una Costituzione di enorme significato politico e storico, i costituenti sapevano che il problema sarebbe stato attuarla. E qui comincia, in un certo senso, una seconda storia.

Ma anche qui dobbiamo evitare una semplificazione. Non esiste un giorno nel quale si possa dire: "da oggi la Costituzione è attuata". Così come non esiste un unico istante della nascita della Repubblica, non esiste un preciso momento nel quale la Costituzione sia finalmente realizzata una volta per tutte. Non si può dunque sostenere che il problema dell'attuazione della Costituzione sia superato, operando ormai tutti gli istituti previsti nel testo costituzionale (fatta salvo – si eccepisce normalmente – quanto stabilito dall'articolo 39, in materia sindacale). È questa una formula riduttiva che rischia di far pensare a una fase conclusa. Ci si illude quando si afferma che dopo la prima lunga fase di "inattuazione" costituzionale, superato l'"ostruzionismo di maggioranza" che aveva impedito di dar vita agli istituti previsti in Costituzione, ora la mera esistenza di questi soddisfa alla condizione di attuazione imposta dal testo costituzionale. Può essere consolatorio pensare che sia sufficiente dare forma purchessia agli istituti costituzionali per veder realizzata ("attuata") la Costituzione repubblicana, rimanendo semmai solo un controllo di costituzionalità a salvaguardia della superiore legalità costituzionale. In realtà esiste permanentemente un problema di realizzazione continua dei principi e dei precetti della Costituzione.

Un esempio significativo è quello del principio di eguaglianza sostanziale. Possiamo davvero immaginare una società nella quale siano stati rimossi tutti e permanentemente gli ostacoli economici e sociali che limitano libertà ed eguaglianza? Probabilmente no. Ma proprio perché l'obiettivo non è mai definitivamente raggiunto, il principio resta precettivo: impone alla Repubblica di tendere continuamente in quella direzione.

Lo stesso vale per i diritti sociali. Si consideri il diritto alla salute: non significa che la Costituzione possa garantire a ciascuno di noi di essere sempre sano, perché questo è impossibile. Significa che l'ordinamento deve costruire condizioni, istituzioni e prestazioni che rendano effettivo, per quanto possibile, il diritto alla tutela della salute. È una tensione permanente.

La natura "di principio" della nostra Costituzione impone dunque un lavoro continuo, potremmo dire senza termine, di attuazione. Non perché tutto debba restare immobile, ma esattamente per la ragione opposta: i principi devono essere continuamente tradotti dentro una società che cambia.

# 6. Dal ciclo espansivo dell'attuazione costituzionale alla fase del revisionismo

Per rendere più concreta questa idea, è possibile proporre, in via necessariamente schematica, una periodizzazione. Scontando il fatto che ogni periodizzazione riduce la complessità della storia, ma può comunque essere utile per capire.

Si ricorda spesso che è esistito un "trentennio d'oro" del costituzionalismo del secondo dopoguerra: il periodo che va, grosso modo, dall'entrata in vigore delle Costituzioni democratiche fino alla fine degli anni Settanta. Con ciò non si vuole però sostenere che quegli anni fossero i migliori. Subito dopo la guerra l'Italia era povera, la disoccupazione era altissima, le diseguaglianze enormi. Sarebbe insensato non percepire la condizione di sofferenza reale di quel periodo.

Senonché la questione che si vuole sollevare con l'immagine aurea è un altra: in quella lunga fase la direzione della storia era indirizzata verso l'espansione dei diritti e l'attuazione dei principi costituzionali. Si partiva da condizioni materiali molto dure, ma si costruivano progressivamente istituzioni e diritti coerenti con la promessa costituzionale.

E, paradossalmente, alcuni dei risultati più importanti arrivano proprio in quegli anni che successivamente sono stati qualificati come "terribili", gli anni Settanta. Un periodo segnato dal terrorismo e dalla violenza politica, non v'è dubbio. Sono però anche gli anni del divorzio, della riforma del diritto di famiglia, della legge sull'interruzione volontaria della gravidanza, dello Statuto dei lavoratori, dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale, della legge Basaglia, dell'attuazione delle Regioni e, più in generale, di una grande espansione della cittadinanza sociale e civile.

Tutte queste conquiste oggi si può ritenere siano state messe in crisi e certamente sono regredite. Le Regioni non sono più da lungo tempo un modello di amministrazione; il Servizio sanitario nazionale è in gravi difficoltà non riuscendo a garantire più neppure le prestazioni essenziali; sul lavoro la distanza tra Costituzione e realtà è enorme; tutti i diritti civili e politici sono in una fase recessiva. Ma proprio questo conferma la tesi: l'attuazione non è mai definitiva, può avanzare e può arretrare.

Ad iniziare dagli anni Ottanta si apre una fase diversa. Se volessimo usare una formula polemica, potremmo contrapporre al "trentennio d'oro" un lungo (ormai quasi) "cinquantennio di piombo": non "anni di piombo" nel senso della violenza terroristica, ma di progressiva erosione e

caduta dell'impianto costituzionale.

È negli anni Ottanta che si afferma il revisionismo costituzionale e prende forza un paradigma nuovo. La Costituzione non viene più considerata uno strumento per limitare i sovrani e garantire i diritti, ma sempre più come un intralcio alla "governabilità". Fallita la strategia del "compromesso storico" definita da Enrico Berlinguer e della "quarta fase" ipotizzata da Aldo Moro, fu il primo governo a guida socialista ad aprire il dibattito sulla "grande riforma", che negli anni successivi finirà per dominare gran parte della discussione istituzionale.

Da quel momento la Costituzione è ritenuta un ostacolo e si afferma l'idea nefasta che la democrazia deve essere semplificata. Alla governabilità tutto può essere sacrificato: rappresentanza, pluralismo, equilibrio tra i poteri, centralità del Parlamento. Si va disegnando un altro modello di democrazia, non più pluralista e conflittuale, ma governante e maggioritario. Dopo e in parallelo ai ripetuti fallimenti delle "grandi" riforme costituzionali (in realtà un fiume carsico, che riemerge costantemente, decennio dopo decennio) ci si concentra – a partire dal 1993 ma con sempre maggiore intensità – sulle leggi elettorali. Queste vengono sempre più pensate come strumenti per "fabbricare artificialmente" una maggioranza e garantire un vincitore. Premi, correzioni, meccanismi maggioritari, liste bloccate, alleanze coatte: tutto viene giustificato per raggiungere l'obiettivo di una necessaria e ferrea stabilità.

Eppure, non dovrebbe essere difficile comprendere che non esiste alcun rapporto di necessaria complementarità tra l'adozione di un sistema elettorale maggioritario e la stabilità dei governi. Basterebbe guardare alla Germania che è una democrazia parlamentare caratterizzata da un sistema elettorale fortemente proporzionale e che ha conosciuto governi assai stabili, forse i più stabili in Europa. Non è questa la sede per approfondire le ragioni della stabilità tedesca e della instabilità italiana, mi limito a rilevare che l'ossessione per assicurare "la sera delle elezioni chi governerà" ha rappresentato un modo per allontanarci sempre più dalle dinamiche virtuose del parlamentarismo democratico disegnato nella nostra Costituzione, senza farci fare un solo passo avanti in tema di stabilità dei governi e, soprattutto, delle coalizioni, che appaiono sempre meno coese. Partiti che si alleano per vincere un premio o superare uno sbarramento, ma privi di ogni cultura di governo.

La sera delle elezioni noi dovremmo anzitutto sapere chi sono i nostri rappresentanti. In una forma di governo parlamentare è poi il Parlamento, sulla base dei rapporti di forza espressi dagli elettori, a costruire una maggioranza e un governo. E quel governo deve avere un indirizzo

politico, cioè deve dire che cosa intende fare sulla sanità, sul lavoro, sui diritti sociali, sull'economia, sulla politica estera; oggi, drammaticamente anche sui temi estremi, come la pace o la guerra, lo sterminio dei popoli e il rispetto dei diritti umani. È la politica che torna a essere tale quando si misura sui contenuti, non quando riduce tutto alla selezione preventiva di una maggioranza per vincere o di un capo per esercitare il potere senza consenso.

## 7. L'erosione progressiva dell'equilibrio costituzionale

Il ciclo di incontri nel quale si inserisce questa riflessione si intitola "Abbasso il re! Viva la Repubblica". Ho cercato fin qui di spiegare che cosa significhi "viva la Repubblica". Ma è opportuno in conclusione dire qualcosa anche sull'"abbasso il re", perché il problema non è soltanto storico, anzi credo stia assumendo una nuova e particolare attualità.

Dagli anni Ottanta a oggi, s'è appena accennato, si sono succedute una serie pressoché infinita di tentativi di riforma della Costituzione e della nostra Repubblica democratica. Ciò che oggi più dovrebbe preoccupare non è allora la paura nei confronti di una singola riforma costituzionale. Sia perché sarebbe difficile prevedere il futuro, sia perché volgendoci al passato appare altrettanto arduo stabilire quale tra quelle sino ad ora promosse sia stata la peggiore, sia perché è da constatare con soddisfazione che in fondo quando il popolo è stato chiamato a difesa della Costituzione democratica e pluralista ha sempre risposto positivamente.

È allora un'altra la maggiore preoccupazione: l'erosione complessiva che questa strategia fallimentare ha prodotto. Ragionando per paradosso potremmo dir così: se ci fosse stata una sola e definitiva "grande riforma", foss'anche stata questa chiaramente e radicalmente incompatibile con l'impianto della nostra Carta costituzionale, avremmo avuto la possibilità di schierarci univocamente e nettamente, eventualmente contro di essa. Avremmo potuto reagire in termini non solo difensivi, ma anche positivi. Difatti, vinto – auspicabilmente – l'eventuale referendum oppositivo, la rilegittimazione della Costituzione vigente avrebbe potuto dare nuovo slancio al problema della sua attuazione. E invece, la storia è andata altrimenti: fallite due bicamerali appositamente costituite, sfumati i vari progetti di riforma, persi reiteratamente i referendum costituzionali, non c'è tregua. L'erosione della Costituzione, dei suoi principi continua. Le modifiche tacite ovvero quelle che operano per via di legislazione ordinaria si intensificano.

La cosa più insidiosa è allora la lenta trasformazione della democrazia, una trasformazione quasi "omeopatica": senza bisogno di introdurre da un giorno all'altro un ordinamento completamente

nuovo, ma sgretolando gradualmente quello esistente. Poco alla volta s'è ridotta la centralità del Parlamento, indebolita la rappresentanza, personalizzato il potere, svuotati i partiti come strumenti di partecipazione, trasformato il rapporto tra elettori e istituzioni, falcidiati i diritti dei deboli, ristretta la libertà del dissenso, inasprita la paura nei confronti del diverso, favorito l'egoismo sociale, liberalizzati i poteri dei forti. Un processo non lineare, ma di graduale costruzione di un altro mondo, agli antipodi di quello voluto dalla nostra democrazia costituzionale.

Si può allora riprendere, in conclusione, la considerazione iniziale, che ha contrassegnato la nostra analisi. Se non possiamo fissare in un solo giorno la nascita della Repubblica democratica e antifascista – non il 2 giugno del 1946, neppure il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione – allo stesso modo potremmo non essere in grado di fissare il giorno in cui questa dovesse trasformarsi in qualcos'altro.

Potremmo trovarci in una Repubblica diversa, magari più autoritaria, senza poter indicare il momento preciso in cui il passaggio è avvenuto. Potrebbe esserci una data simbolica – una nuova maggioranza, una revisione costituzionale, l'elezione di un Presidente della Repubblica – ma il cambiamento di regime sarebbe il risultato di un processo.

Ed è questo che in questa fase storica maggiormente dovrebbe preoccupare. Ho l'impressione, anche nella più stretta prospettiva del diritto costituzionale, che oggi molti nodi stiano venendo al pettine. Per anni abbiamo potuto consolarci pensando: "in fondo questa riforma non è la peggiore possibile"; infatti abbiamo assistito al susseguirsi di riforme, l'una peggiore dell'altra. Una giustificazione utilizzata anche con riferimento all'ultima riforma della magistratura e della separazione delle carriere. Secondo alcuni in fondo quella sulla giustizia non è stata la peggiore tra le riforma costituzionale che si sono succedute. Argomento assai debole in sé, ma che paradossalmente potrebbe anche essere condiviso: ne abbiamo in effetti viste di peggiori. Non mi sembra però che la valutazione sulla singola riforma rappresenti ormai l'aspetto più rilevante e di maggior pericolo.

Il punto critico è la tessitura complessiva entro cui operano le varie misure che si susseguono allontanandoci progressivamente dalla nostra Costituzione, sempre meno attuata e sempre più tacitamente rinnegata. Ogni intervento va letto dentro il processo generale di trasformazione del sistema costituzionale complessivo.

Per questo il referendum sulla giustizia di pochi mesi fa ha avuto un significato democratico che va oltre il merito della riforma respinta. Certamente era una riforma peggiorativa del sistema

vigente, e dunque è un bene che non sia stata approvata. Ma questo non è tutto. Il significato più importante che si dovrebbe assegnare al responso popolare è quello legato alla prospettiva futura, si dovrebbe sperare di essere riusciti a fermare un percorso, arrestare finalmente il lungo regresso.

Ma perché una traiettoria si interrompa, bisogna cambiare la strada. È per questo che sarebbe auspicabile che si riuscisse a mettere in discussione non soltanto l'ultima riforma, ma il paradigma affermatosi negli ultimi quarant'anni: la democrazia maggioritaria, la personalizzazione, l'idea della governabilità come criterio dominante, la progressiva riduzione della rappresentanza. La nuova costruzione di una democrazia del Capo: "Abbasso il re! Viva la Repubblica", poteremmo tornare a ripetere.

Senza per questo crogiolarsi nell'illusione che si possa o si debba tornare al 2 giugno del 1946. La storia non si ripete e molte delle conquiste di allora, che dovevano essere sviluppate, non semplicemente conservate, sono andate ormai perdute. Quel che invece deve essere perseguito è un altro obiettivo: ricominciare a riflettere con serietà sulla necessità di dare attuazione della Costituzione vigente, nel contesto storico contemporaneo.

Altrimenti rischiamo di trovarci, senza sapere esattamente quando ciò sia accaduto, dentro una Repubblica diversa da quella disegnata dalla Costituzione del 1948. Se non vogliamo che questo processo ci trascini senza neppure rendercene conto, dobbiamo essere noi a interromperlo e ricominciare a costruire in un'altra direzione.

In sostanza dobbiamo oggi chiederci se siamo soltanto davanti alla necessità di un fisiologico ammodernamento istituzionale, politico, culturale – cioè a un cattivo funzionamento di questo o quell'organo, a una legge elettorale da correggere, un governo da cambiare – oppure se l'"emergenza" coinvolga ormai e per intero la nostra democrazia.

Le singole decisioni, le diverse riforme di volta in volta proposte hanno ciascuna un loro specifico significato e devono essere valutate in sé, possibilmente nessuna di esse può essere considerato – né viene presentato – come un atto esplicitamente "costituente" di un nuovo ordine costituito, ma possono comunque mostrare un loro senso "eversivo" soltanto se le leggiamo dentro la crisi complessiva dell'attuale ordine "costituito".

La considerazione conclusiva che ne deriva è allora che la questione costituzionale non può essere ricondotta alla scelta tra singole riforme, né alla sola difesa reattiva dell'assetto vigente. La

democrazia repubblicana deve essere considerata quale processo permanentemente aperto di attuazione dei principi costituzionali. Ciò richiede di ricostruire le condizioni della partecipazione, restituire centralità alla rappresentanza, preservare l’equilibrio tra Parlamento ed esecutivo e rendere nuovamente riconoscibile, sul piano politico e sociale, il nesso tra diritti, eguaglianza, solidarietà e indirizzo politico democratico. In questa prospettiva, la storia della Repubblica non costituisce un destino già determinato: essa rimane affidata alle scelte collettive e alla capacità delle istituzioni e delle forze sociali di assumere la Costituzione non come oggetto di celebrazione, ma come criterio effettivo di orientamento dell’azione politica.

Testo della lezione tenuta il 29 maggio 2026 nell’ambito del ciclo di incontri *Abbasso il re! Viva la Repubblica*, in corso di svolgimento su iniziativa del Comune di Bari e del comitato provinciale dell’ANPI, destinato alla pubblicazione negli atti.