

UNA NUOVA COSTITUZIONE... INCOSTITUZIONALE?

Le tre riforme propuginate dal Centro destra al potere: il premierato, l'autonomia regionale differenziata e l'organizzazione della Magistratura andassero in porto, l'Italia non sarebbe più ascrivibile al novero degli ordinamenti giuridici del costituzionalismo.

La posta in gioco è altissima e sta a tutti noi fare la nostra parte per scongiurare il pericolo che incombe.

Francesco Pallante

Una legge di revisione costituzionale può essere incostituzionale? Apparentemente, la risposta dovrebbe essere negativa: una legge costituzionale volta a modificare la Costituzione, ponendosi al livello della Costituzione stessa, non può risultare incostituzionale. In realtà, se si considera che il potere di revisione costituzionale è anch'esso un potere creato dalla Costituzione – e, dunque, un potere costituito, non costituente – si comprende che la risposta non può che essere positiva: come tutti i poteri costituiti, anche il potere di modificare la Costituzione è a quest'ultima subordinato e **deve pertanto essere esercitato in modo coerente con il contenuto della Costituzione stessa**. In particolare, a dover essere rispettati **anche dalle leggi di revisione costituzionale sono i principi costituzionali fondamentali**, che non sono solo quelli sanciti dai primi dodici articoli – che, anzi, contengono altresì regole puntuali – ma tutti quelli che l'attività degli interpreti riconosce come tali, persino se non esplicitati dal testo della Carta fondamentale, ma ricavabili, in via interpretativa, dalle sue disposizioni: com'è il caso, per esempio, del principio di laicità.

Per chiarire l'individuazione dei limiti che gravano sul potere di revisione costituzionale, la dottrina costituzionalista ha fatto ricorso all'immagine del cerchio che unirebbe l'ultimo articolo della Costituzione –

l'articolo 139, che sancisce l'immodificabilità della «forma repubblicana» (forma scelta direttamente dal corpo elettorale in esito al referendum istituzionale del 2 giugno 1946) – al primo articolo della Costituzione medesima, che dà contenuto sostanziale a quella «forma», **definendo la Repubblica «democratica» e «fondata sul lavoro»: a protezione, in tal modo, dei diritti politici, civili e sociali in cui si articolano i principi di libertà e uguaglianza**. Al limite esplicito che impedisce la modifica della forma repubblicana si affiancano così i limiti impliciti che definiscono, nello specifico, la forma repubblicana stessa, come riconosciuto dalla stessa **Corte costituzionale nella sentenza n. 1146 del 1988**.

Il tema acquista oggi un'inedita attualità, a causa delle proposte di riforma **propuginate dall'estrema destra giunta al governo del Paese: il premierato, l'autonomia regionale differenziata e l'organizzazione della Magistratura**. Tre proposte di riforma concepite non come frutto di una visione omogenea, ma come distinti interventi di bandiera, scollegati l'uno dall'altro, aventi per obiettivo



unificante la distruzione dell'omogeneità che i costituenti avevano saputo dare alla Carta fondamentale intesa quale scudo da contrapporre al potere in vista della protezione dei cittadini. Quello cui, in ultima istanza, mirano Fratelli d'Italia, Lega e Forza Italia è trasformare la Costituzione in uno strumento al servizio del potere. È ciò che Gustavo Zagrebelsky ha definito il passaggio dal costituzionalismo al costituzionismo: vale a dire, dall'idea per cui la Costituzione o imbriglia il potere o non è una Costituzione (così come sancito dall'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789) all'idea per cui qualsiasi regolazione sia data al potere, anche la più prona al potere medesimo, è comunque idonea a configurare una Costituzione.

Sullo sfondo aleggia la questione di sempre: a dominare dev'essere **la forza del diritto o il diritto della forza?** Le tre riforme ventilate dal Governo colpiscono ciascuna un caposaldo dell'idea che a dominare debba essere la forza del diritto: il premierato segna la fine della separazione dei poteri politici; l'autonomia regionale differenziata colpisce al cuore l'idea di solidarietà tra i cittadini; la riorganizzazione della Magistratura mette in crisi l'indipendenza della Magistratura e, di conseguenza, la tenuta dello Stato di diritto. Nel complesso, i tre interventi producono il deragliamento dell'Italia dai binari del costituzionalismo, segnando – sognando – l'avvi-

cinamento al modello russo o ungherese delle democrazie o delle dittocrazie.

Quanto al premierato, l'obiettivo è invertire la dinamica di funzionamento della sovranità popolare. Oggi opera dal basso verso l'alto: il corpo elettorale vota per eleggere il Parlamento e il Parlamento conferisce la fiducia al Governo. Domani – questo è l'obiettivo – opererà dall'alto verso il basso: i cittadini voteranno per eleggere il capo dell'esecutivo e il Parlamento sarà composto di conseguenza, assegnando la maggioranza dei seggi al partito o alla coalizione che sostiene il vincitore. **Di fatto, quella per il Parlamento sarà un'elezione indiretta, "a traino" di quella per il capo del Governo: come se i due organi fossero uno solo. Una previsione che non ha pari nel mondo democratico.** L'ossessione è dar vita con certezza matematica a una **maggioranza assoluta, quale che sia l'esito delle elezioni**, in violazione – come già sancito dalla Corte costituzionale nelle sentenze di annullamento del *Porcellum* e dell'*Italicum* – del principio costituzionale fondamentale dell'uguaglianza dei voti.

Passando all'autonomia regionale differenziata, il disegno mira a scongiurare il rischio che la più grande questione politica del Paese – gli enormi squilibri tra Nord e Sud, che rendono l'Italia il Paese più disuguale d'Europa – venga riconosciuta come tale. Farlo significherebbe dover prendere atto che per garantire ai cittadini meridionali livelli di tutela dei diritti paragonabili a quelli di cui godono i cittadini settentrionali **occorrerebbe investire almeno 80 miliardi di euro all'anno, da spendersi integralmente nel Mezzogiorno.** Poiché i vincoli dell'Unione europea impediscono di aumentare il debito pubblico e la miopia delle forze politiche esclude sia di aumentare il carico fiscale sui più ricchi, sia di combattere l'evasione fiscale, la sola soluzione per ripristinare

l'uguaglianza sancita dall'articolo 3 della Costituzione sarebbe togliere risorse al Nord e assegnarle al Sud. È esattamente per evitare questo rischio che, attraverso il regionalismo differenziato, le regioni più ricche anelano a mettere in sicurezza la propria posizione di vantaggio, sostituendo la solidarietà verso i concittadini con la solidarietà verso i coregionali, in violazione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica sancita dall'articolo 5 della Costituzione.



Venendo, infine, alla Magistratura, le forze di Governo mirano a porre termine all'indipendenza dei pubblici ministeri, trasformando i giudici incaricati di svolgere le indagini in superpoliziotti tenuti a operare secondo le istruzioni ricevute dall'esecutivo. **L'obiettivo non è la separazione delle carriere**, di fatto già realizzata tramite la rigida compartimentazione delle funzioni di magistrati giudicanti e inquirenti. Il vero obiettivo è la fine dell'obbligatorietà dell'azione penale, in modo che sia il Governo a stabilire quali sono i reati che i pubblici ministeri devono perseguire con priorità, a pena di incappare in procedimenti disciplinari sottratti alla competenza del Consiglio Superiore della Magistratura. In questo modo non solo la politica porrà se stessa al riparo delle indagini giudiziarie, ma, soprattutto, al Governo sarà dato modo di decidere quali diritti dei cittadini proteggere con maggiore intensità, a detrimento dell'idea stessa che i diritti – tutti i diritti – siano anzitutto scudi nei confronti del potere, per questo necessariamente sottratti alla disponibilità di chi comanda.

Si comprende, dall'insieme delle considerazioni sopra riportate, la ragione per cui, **se le tre riforme anelate dal Governo andassero in porto, l'Italia non sarebbe più ascrivibile al novero degli ordinamenti giuridici del costituzionalismo.** Saremmo al cospetto di un'evoluzione incostituzionale, dal momento che, secondo la Costituzione, persino **la sovranità popolare non è priva di vincoli**, ma è tenuta a esercitarsi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, co. 2, Cost.): forme e limiti che sono l'essenza stessa del costituzionalismo. In teoria, la Corte costituzionale potrebbe colpire con dichiarazione d'incostituzionalità le riforme compiute. In pratica, bisognerà vedere se ne avrà la forza. Se così non sarà, la Costituzione nata nel 1948 dalla Resistenza – una Costituzione del costituzionalismo – verrà meno e una nuova Costituzione – una Costituzione del costituzionismo – prenderà, in via di fatto, il suo posto. La posta in gioco è altissima e sta a tutti noi fare la nostra parte per scongiurare il pericolo che incombe.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neostituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020; *Spezzare l'Italia*, Einaudi 2024. Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealuna.it.