

## In prospettiva storica\*

RAFFAELE ROMANELLI\*\*

---

**Abstract:** Presentation given at the annual seminar of *Quaderni costituzionali* on “Il contributo delle Corti Costituzionali a garanzia delle democrazie” (Bologna, 11 December 2024).

---

**Data della pubblicazione sul sito:** 25 gennaio 2025

### Suggerimento di citazione

R. ROMANELLI, *In prospettiva storica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2025.  
Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Il presente contributo rappresenta la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* “Il contributo delle Corti Costituzionali a garanzia delle democrazie”, che si è tenuto a Bologna l'11 dicembre 2024. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: <https://www.radioradicale.it/scheda/746017/il-contributo-delle-corti-costituzionali-a-garanzia-delle-democrazie>.

\*\* Professore ordinario a riposo di Storia contemporanea nell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. Indirizzo mail: [raf.romanelli@gmail.com](mailto:raf.romanelli@gmail.com).

1. In Italia, ha scritto un noto costituzionalista, «lo sviluppo delle libertà civili si ebbe non già per un coerente disegno di attuazione costituzionale da parte del potere politico, ma prevalentemente per spinte di opinione recepite nelle sentenze più avanzate della Corte costituzionale...», cosicché si può dire che il parametro costituzionale «fu quasi imposto ad un blocco Parlamento-Governo...». La frase mi ha colpito non certo per l'affermazione, che può apparire in sé quasi scontata, ma per l'anno in cui fu scritta – da Leopoldo Elia –: il 1975, mezzo secolo fa, quando la Corte non era ancora stata investita dalla valanga di quesiti con cui i radicali di Pannella avrebbero condotto la battaglia sui diritti. Quella battaglia era iniziata allora attorno all'introduzione del divorzio e fu condotta, e rimase nella memoria, come una mobilitazione della società civile nei confronti del potere politico. Di qui l'impressione che diritti e valori iscritti nella prima parte - «lo sviluppo delle libertà civili» – dovessero essere realizzati «per spinte di opinione». Ma ciò che può esser vero per gli anni seguenti, non lo era in quel caso. Perché se è vero che l'introduzione del divorzio era una antica rivendicazione delle opposizioni laiche e democratiche fin dall'Ottocento, in quel caso l'istituto era stato introdotto nella legislazione per decisione di una maggioranza parlamentare, e il referendum – coerentemente con il dettato costituzionale, che l'aveva voluto solo abrogativo - era chiamato appunto a cancellarlo. Se vittoria popolare vi fu, fu a conferma della decisione parlamentare. Solo in seguito, portando davanti alla Corte ritagli di leggi da sottoporre al giudizio popolare, i radicali piegarono il referendum abrogativo ad una funzione legislativa, impostando la loro azione referendaria come la contrapposizione di un potere popolare al potere politico-parlamentare.

2. Appena forzando l'interpretazione, vorrei caricare di significati quella vicenda, iniziando dal fatto che già nel 1975 la Corte si presentasse ad Elia con i tratti che avrebbe assunto in seguito, e che sono poi divenuti familiari, come un istituto terzo, supplente del potere politico.

È stato scritto che Elia inaugurava «una via italiana all'originalismo» (così Paolo Ridola nel 2008). Come sappiamo, il termine originalismo, inconsueto nel dibattito italiano, appartiene piuttosto a quello statunitense, e si è caricato di significati in particolare dopo la sentenza che nel 2022 ha rovesciato la *Roe vs. Wade* del 1973 sull'aborto, così manifestando l'orientamento conservatore della Corte suprema. La «via italiana all'originalismo», tutto all'opposto, sarebbe intesa a trovare nello spirito originale dei costituenti un riferimento «progressista» che il potere politico disattenderebbe. Questo originalismo italiano scandisce un discorso ritornante nei settori radicali dell'opinione politica con il quale si reclama la «vera attuazione» della Costituzione in politiche sociali profondamente innovatrici, ovviamente ispirate alla sua prima parte. Particolarmente vivace nel contrastare i vari progetti di riforma costituzionale – tutti della seconda parte -, questo orientamento vede

nella spinta innovatrice e rivoluzionaria dei costituenti la vera essenza della Costituzione, e quindi svaluta, o trascura, la storia delle politiche sociali dei decenni repubblicani, a cominciare appunto dall'introduzione del divorzio. Valga per tutti il titolo dato da un noto storico dell'arte attivo in politica a un suo libro del 2016, *Costituzione! Perché attuarla è meglio che cambiarla*. L'anno scorso, in un incontro sulla Costituzione, un sindaco polesano mi ha raccontato che la sua professoressa di diritto costituzionale all'università di Verona spiegava agli studenti che l'unico articolo della Costituzione che era stato attuato era l'articolo 12, che dispone forma e colori della bandiera nazionale. Battuta brillante, che sicuramente accompagnava altri più articolati insegnamenti della nota giurista, ma che nella sua icasticità trasmetteva un messaggio categorico di forte impatto politico.

3. Compio un passo avanti nella mia forzatura. Una lettura così divaricata del significato e valore del testo costituzionale, tra originalismo e storicismo – per così dire – esprime io credo una tensione presente nel testo, e nel dibattito costituente. Lo rivela la problematica introduzione dell'istituto del referendum e del giudizio di costituzionalità. Mi ha sempre stupito lo scarso rilievo che i testi di riferimento attribuiscono ai pur notissimi taglianti giudizi espressi in commissione sull'istituto, a partire dalla «bizzarria» togliattiana. Mi pare evidente che il giudizio di costituzionalità è del tutto estraneo alla cultura dei costituenti, e che l'innovazione fu poi accolta, tra mille precisazioni sulla composizione e sulla nomina della Corte, forse con l'idea che quell'organo anfibio, tecnico-politico, ben poco conforme all'assolutismo democratico, sarebbe servito soltanto a smantellare la legislazione fascista. Limiti subito superati dalla sentenza numero uno del 1956, come è noto.

Questa dissonanza istituzionale rispecchiava una tensione di fondo tra una logica che di volta in volta possiamo chiamare «giacobina», «rivoluzionaria», «statualistica», e quella di un sistema che definirei invece costituzionalistico – ovvero liberaldemocratico - fatto di limiti, di equilibri, mediazioni, pesi e contrappesi. La distinzione è al cuore di due diversi «tipi storici» di democrazia, appunto quella legislativa e quella costituzionale. L'idea di un organo deputato a esprimere un giudizio di costituzionalità delle leggi è in principio storicamente estranea a entrambi i modelli: quello parlamentare britannico, e da lì statunitense, che affida la materia al giudice ordinario, come in un «giudizio di costituzionalità diffuso», e quello francese assolutistico-napoleonico, o giacobino, che non concede alcuna autonomia al sapere dei giudici. È a questo secondo che si ispirano nella nostra Costituente i giudizi espressi dai giuristi di vecchia scuola e dalle sinistre (cosa è mai questa accolta di tecnici non eletti dal popolo?). Una tematica che ovviamente si riflette sui sistemi di nomina dei giudici.

Alla costituente i due modelli convivono, sia pure con qualche tensione destinata a durare. Infatti le maggiori culture costituzionali esprimono concezioni

sociocentriche: alla sovranità dello stato e della legge, gli uni, di parte cattolica, antepongono i corpi sociali, gli altri, di parte socialcomunista antepongono la classe lavoratrice organizzata nel partito. Lo si vide nell'elaborazione dell'art. 1, risolta dalla mediazione di Fanfani, ma anche di fronte ai nodi essenziali dell'ordinamento, come il profilo della seconda Camera, o delle autonomie locali. Fulcro della nostra Costituzione è dunque il superamento dello statualismo. Come spiega, di nuovo, Leopoldo Elia, «non più lo stato mero realizzatore di un ordine sovrapposto alle forze turbolente delle parti politiche..., ma lo stato promotore...», mentre Aldo M. Sandulli, ritenendo imprescindibile il ruolo dello stato, gli attribuisce però un «ruolo sempre meno di autorità e di comando, e sempre più di mediazione, di arbitrato...». Gli studiati equilibri tra le parti produssero una democrazia popolare inchiodata al proporzionalismo – lo si sarebbe visto nella quasi rivoluzione provocata dalla legge elettorale del 1953 -; un proporzionalismo applicato alla nomina parlamentare dei giudici alla Consulta, come accade anche oggi.

4. Proseguendo nell'ardimento interpretativo, ipotizzerei che la tensione che ho colto nella formulazione della carta costituzionale italiana, sia in realtà intrinseca alla forma democratica, o almeno alla sua evoluzione novecentesca. Nell'ultimo mezzo secolo le forme del potere hanno universalmente assunto forma «democratica», nel senso di essere legittimate dal voto individuale universale egualitario. Cosicché dei due diversi «tipi storici» di democrazia, quella legislativa ha prevalso su quella costituzionale. È oggi convinzione diffusa che i sistemi politici siano soggetti a una evoluzione populista, plebiscitaria (ciò che di recente il presidente Mattarella ha menzionato come «democrazia della maggioranza»). Come ci ha mostrato Ragone, il contro-potere delle corti è oggi politicamente contrastato in molte, se non in tutte, le odierne democrazie. Credo – lo ho detto, forzando l'interpretazione – che l'idea che lo sviluppo delle libertà civili si debba a «spinte dell'opinione» recepite dalla Corte corrisponda a questa tendenza. Non a caso, mi sembra, i nostri originalisti, fautori della «vera attuazione», considerano la Corte come un tribunale del popolo, e sono pronti ad abbatterlo se il suo giudizio non corrisponde alla volontà del popolo. Per questo Marco Pannella, peraltro un sincero liberale, se la Corte non ammetteva alcuni dei quesiti referendari da lui proposti, l'accusava di aver fatto un «colpo di stato», una «strage di legalità», e di volere instaurare un regime peggiore del fascismo. Appartiene forse a questa esigenza di legittimazione popolare che l'opinione ha imposto alla Corte la scelta, compiuta in particolare dagli ultimi suoi presidenti di una più ampia comunicazione delle sue scelte e ragioni. Viene da aggiungere alla esigenza di una più efficace comunicazione anche il tentativo di accorciare la distanza sempre più marcata tra il linguaggio dotto del diritto e quello di un ceto politico «populista» incolto.

5. Infine, tornando a distaccarci dal caso italiano, e alle tensioni tra le corti e i regimi democratici di cui Ragone ha illustrato diversi aspetti, vorremmo sapere di più sulle forme e condizioni in cui le corti costituzionali sono state inserite nelle costituzioni novecentesche, in particolare fuori dall'area euroatlantica.

In altre parole, sarebbe utile riflettere sulle forme assunte dal nostro tema – il potere politico e il ruolo del giudice – fuori dal moderno universo «occidentale». Si noti che la preziosa analisi comparata di Ragone esamina tutti casi del circuito euroatlantico (e significativamente, include Israele, anche in ciò terra di confine...). Sarebbe dunque interessante seguire le filiazioni imperiali attraverso i quali i modelli europei hanno raggiunto i paesi terzi – si pensi, per fare un solo esempio, alla corte suprema indiana – e il loro operare nelle odierne democrazie di massa.

Viviamo infatti in un'epoca nella quale le istituzioni europee da un lato sono sottoposte alla contestazione «decoloniale», dall'altro sembrano imporsi come regola universale: in tema di diritti, converrà ricordare che la Carta delle Nazioni Unite è un ricalco letterale dell'89, e soprattutto segnalare la vasta convergenza su una giustizia globale, che peraltro mescola confusamente Corte di giustizia e tribunale penale internazionale.

Nel parlare di *moderno* universo occidentale mi riferisco ad un ambito non solo geografico e di civiltà giuridica, ma anche storico, quello di una fase definita, per l'appunto l'età moderna, nell'accezione comune affermatesi come dominante anche se alquanto breve, riguardante poco più di due secoli.

Nella sua ricca relazione Giacomo D'Amico ha citato Maurizio Fioravanti. Riflettendo sui tratti dello «stato moderno», Fioravanti ha parlato dello stato giurisdizionale come di uno stato retto da un diritto «comune ma non unico, perché proteso alla razionalizzazione, e magari anche alla riforma, dei diritti particolari, ma non alla loro abrogazione», e ha sottolineato la forte permanenza dei diritti particolari nell'assolutismo. Sottolineando poi il primato della giurisdizione, Luca Mannori e Bernardo Sordi aggiungono che fino alla fine del 700, «il potere pubblico ha continuato a trovare il proprio paradigma elementare nell'atto di giudicare». Mi domando se residui forse silenti di quel paradigma non riemergano in quell'idea di stato come mediazione, come arbitrato, nella «decodificazione» di cui parla Natalino Irti, o nella «giudizialità del diritto» di cui ha parlato Paolo Grossi. E nel ruolo assunto dalle sentenze della Corte costituzionale, specie quando vengono applicate direttamente dal giudice ordinario.

**Riferimenti**

Leggo sia le frasi di Elia sullo sviluppo delle libertà civili e sullo stato promotore, sia di Aldo M. Sandulli, nonché quelle di Paolo Ridola su Elia originalista, in Cesare Pinelli, *Costituzionalisti del Novecento*, Quodlibet, Macerata 2024, rispettivamente alle pp. 339, 332, 252 e 344. La frase di Maurizio Fioravanti è nel suo *Stato e costituzione*, in id., a c., *Lo Stato moderno*, Bari, Laterza 2002, pp. 8-9, dove pure a p. 63 del loro capitolo *Giustizia e amministrazione* si legge la frase citata di Mannori e Sordi. Ho commentato le contumelie di Pannella alla Corte nel mio *L'Italia e la sua Costituzione. Una storia*, Bari, Laterza 2023, pp. 344 e 393.