

Il referendum costituzionale e l'attuazione della Costituzione

Giuseppe Salmè¹

Sommario: *1. Il significato dell'esito referendario.-2. Il lento processo di attuazione della Costituzione.- 3. Lo stato di attuazione della Carta.-*

1. Il significato dell'esito referendario

L'esito del referendum sulla legge di revisione costituzionale di modifica delle norme sull'autonomia e indipendenza della magistratura ha confermato quanto già era emerso dal referendum costituzionale del 2006 e del 2016. Il rapporto tra la Costituzione e il sistema politico è incerto e problematico, ma quello con la società civile è forte e radicato².

E questo fa ben sperare sul futuro del necessario e rinnovato impegno per l'attuazione effettiva di quelle parti della Costituzione che ormai da troppo tempo attendono di essere tradotte in realtà concrete.

Il significato politico e culturale dell'esito referendario non è stato ancora analizzato con la necessaria attenzione. Basta pensare che a cominciare dal giorno successivo all'esito del voto, e poi successivamente, si sono sentite voci che hanno parlato di vittoria di una parte politica sull'altra, trascurando che non solo i numeri e l'età di coloro che hanno votato No (15,2 milioni di elettori, tra i quali il 61,1 % degli aventi diritto al voto *under 35*), ma anche l'alta percentuale dell'affluenza alle urne (58,93%) rende evidente la significativa distanza con le votazioni politiche nelle quali effettivamente è in discussione la vittoria di un partito o di uno schieramento sull'altro.

La mia opinione, per quel che vale, è che il motivo fondamentale della vittoria del No sta nella profonda diversità dei temi messi al centro del dibattito pubblico.

I sostenitori del Si hanno parlato in modo superficiale e strumentale dei problemi della magistratura (prevalentemente della cena all'hotel Champagne ovvero del caso Palamara) e del funzionamento della

¹ Giuseppe Salmè, già pres. sez. Corte Cassazione, pres. del Comitato 15 PER IL NO.

² E. Cheli, La Costituzione nella storia d'Italia, in G. Amato, A. Barbera, E. Cheli, A. Manzella, Non solo sulla Carta, Il Mulino 2025, p. 22.

giurisdizione (da Garlasco alla famiglia nel bosco). Sono stati smentiti dal Ministro della giustizia che ha più volte dichiarato che la riforma costituzionale non aveva lo scopo di far funzionare meglio la giurisdizione, ma anche dal fatto che, sia l'esponente politico che i magistrati commensali sono usciti dall'indagine penale (i magistrati anche dal processo disciplinare) per la mancata autorizzazione parlamentare all'utilizzazione delle intercettazioni.

I sostenitori del No, hanno semplicemente fatto vedere che il re era nudo, cioè che quello che era in gioco era certo l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, garanzia dell'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, ma in realtà la vera finalità della legge di revisione costituzionale era quella di avviare un radicale cambiamento della forma di Stato, con l'abbandono dello Stato costituzionale di diritto previsto dalla Costituzione vigente. Il secondo passo, infatti, obbiettivamente collegato al primo, era la proposta di istituzione del premierato con l'indebolimento del Parlamento e del Presidente della Repubblica e lo strapotere del Governo e del suo presidente. E ciò in un clima, creato dalla legislazione ordinaria già emanata, di limitazione della libertà di manifestazione del pensiero con l'occupazione delle istituzioni culturali e del sistema mediatico, di limitazione del welfare, di forte attenuazione della progressività delle imposte, della libertà di insegnamento con interventi sui programmi scolastici e sui libri di testo.

È questo il pericolo che i cittadini, indipendentemente e oltre le loro appartenenze politiche, hanno voluto sventare ed è questa la ragione della straordinaria mobilitazione e della loro vittoria.

2. Il lento processo di attuazione della Costituzione

Tuttavia, se la difesa della Costituzione è un fatto estremamente importante, è anche emerso dal dibattito referendario, come dicevo all'inizio, una urgente necessità di avviare un processo di attuazione che ha preso avvio con ritardo e con grandi difficoltà mai completamente superate.

La Costituzione è un documento che contiene norme giuridiche, ma che presuppone ed enuncia anche un progetto politico di profonda trasformazione complessiva della società.

Significative sono in proposito le parole pronunciate da Aldo Moro nella discussione generale sui primi tre articoli del progetto di Costituzione:

*“Non avremmo ancora detto nulla se ci limitassimo ad affermare che l’Italia è una Repubblica o una Repubblica democratica [...] bisogna impegnare la nuova democrazia italiana in questo processo di elevazione dei lavoratori e di partecipazione la più piena dei lavoratori stessi all’organizzazione economica, politica e sociale del Paese.”*³ E anche quello che scriveva in un saggio del settembre 1945, anno che segnò il suo ingresso in politica in attesa dell’elezione alla Costituente: *“Questa nostra è una esperienza di rivoluzione, e cioè di profonda trasformazione, non tanto perché si indirizza a sostituire sistemi economici superati, ma perché rappresenta l’ascesa irresistibile verso posizioni di responsabilità consentanee alla dignità umana di coloro che troppo a lungo furono esclusi dall’esercizio di un potere, il quale pur disponeva totalmente della loro sorte”*.⁴

Questa sua caratteristica essenziale spiega perché la sua attuazione sia stata ritardata e in gran parte non sia ancora realizzata.

Infatti, il compromesso costituzionale tra le diverse culture e ideologie (cattolica, socialista, liberale) rispecchiava l’esito dell’elezione dei 556 componenti dell’Assemblea costituente del 2 giugno 1946 (Democrazia cristiana con il 35,2 %; il PSIUP con il 20,7 %, il PCI con il 19 %, l’Unione Democratica Nazionale, di ispirazione liberale con il 6,8 % e il Partito d’Azione, con l’1,4% oltre a partiti minori) che a sua volta riproduceva la composizione del CLN. Ma già dal giugno del 1947, per il concorso di ragioni interne (scissione di palazzo Barberini con la nascita del PSDI) ed esterne (inizio della guerra fredda), l’omogeneità tra Assemblea costituente e sistema politico esterno si ruppe con la nascita del primo Governo centrista. Nonostante la grandissima maggioranza con la quale era stata approvata (453 voti favorevoli, 62 contrari e nessun astenuto, su un totale di 515 votanti) la Costituzione iniziava dunque il difficoltoso cammino della sua effettiva attuazione.⁵

³ Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947, pp. 2040-2041

⁴ MORO, *Ansia di fare*, ora in *Scritti e discorsi 1940-1947*, a cura di G. Rossini, Edizioni Cinque Lune, 1982, p. 220

⁵ CHELI, *op. cit.*, p. 26.

Sono note le due vicende emblematiche che provocarono il rinvio e le difficoltà del processo di attuazione.

Da un lato la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche adottata dalle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione con la sentenza del 7 febbraio 1948, che restò in piedi, nonostante le critiche della dottrina, fino alla sentenza 5 giugno 1956 n. 1, con la quale la Corte costituzionale negò la fondatezza di tale distinzione.

Dall'altra la teoria della continuità dello Stato ⁶, che si è tradotta nel fallimento della maggior parte dei processi di epurazione (ad esempio solo 16 magistrati sui 4.000, che tra il 1933 e 1934 presero la tessera del partito fascista), e, soprattutto, nel mancato rinnovamento della dirigenza amministrativa. Togliatti ebbe come collaboratori al Ministero della giustizia, due componenti del Tribunale della razza; il Primo presidente della Corte di cassazione del 1959 era stato giudice della Corte di cassazione di Salò; il Procuratore generale presso la Corte di cassazione del 1951 era stato componente del comitato scientifico della rivista "Il diritto razzista"; un magistrato componente dell'Ufficio studi del Partito nazionale fascista venne nominato Procuratore generale nel 1953 e Primo presidente della Corte di cassazione nel 1954; ancora alla metà degli anni sessanta 62 prefetti di prima classe su 64 e 64 prefetti di seconda classe su 64 venivano dall'amministrazione del periodo fascista così come 120 questori su 135 e 139 vicequestori su 139.⁷

Non ci si può stupire, quindi, se si leggono le date di alcuni momenti fondamentali del lento e controverso processo di attuazione della Costituzione: 1956 inizio del funzionamento della Corte costituzionale; 1958 nasce il C.S.M.; 1970, vedono la luce le Regioni a statuto ordinario, è approvata la legge sul divorzio e lo Statuto dei lavoratori; 1975 riforma del diritto di famiglia.

3. Lo stato di attuazione della Carta

Attuare la Costituzione certamente non significa solo approvare nuove leggi ordinarie, magari più precise e sottoposte a controllo parlamentare della loro applicazione concreta, ma anche e, direi, in

⁶ C. PAVONI, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri 1995, ma con una nuova edizione del 2025.

⁷ CHELI, op. cit. p. 24

misura maggiore, creare le condizioni di un'efficiente azione amministrativa e di un'adeguata provvista di mezzi finanziari.

Invece è accaduto che *“un’attuazione che ha impiegato circa trent’anni (dagli anni Quaranta agli anni Settanta del secolo scorso) per raggiungere un livello adeguato (ma non completo) di realizzazione, ...da oltre quarant’anni si assiste a ripetuti tentativi di intervenire sulla sua seconda parte con “grandi riforme” dirette a rafforzare la stabilità dei governi, ma che si sono sinora concluse con clamorosi insuccessi.”*⁸

Per dare concretezza al ragionamento che sto conducendo credo sia utile prendere in considerazione lo stato di attuazione della Carta in quattro campi: lavoro, diritto allo studio, diritto alla salute, diritto alla casa.

A) Lavoro:

a) sulla parità di retribuzione tra uomo e donna, a pari quantità e qualità di lavoro (art. 37 Cost) sono state approvati due testi normativi (la legge n. 903 del 1977 e il d.lgs , n. 5 del 2010), ma i dati reali evidenziano che l'Italia è all'ultimo posto dei Paesi dell'UE perché, se da un lato, lavora una donna su due (tra il 53% e il 54,5%), a fronte di un tasso di occupazione maschile superiore al 71%, a parità di qualifica o titolo di studio, le donne percepiscono stipendi mediamente inferiori rispetto ai colleghi uomini (ad esempio, circa 4 euro in meno l'ora per i laureati). Il Rendiconto di genere 2024 dell'Inps evidenzia che mediamente le donne percepiscono il 20% in meno degli uomini. Inoltre, solo una minima parte delle posizioni apicali o di amministratore delegato è coperta da donne (circa il 2,3%), sebbene la percentuale di donne *manager* sia in crescita (intorno al 36%).

Per quanto riguarda la magistratura, è noto che mentre le donne sono il 52,7 % del totale, solo il 33,7% ha funzioni di dirigente di uffici ⁹.

b) precarietà: dalle rilevazioni ISTAT emerge che in Italia 2.480.000 lavoratori (dato aggiornato alle rilevazioni del luglio 2026) prestano la loro opera in condizioni di precarietà, ovvero con contratti di lavoro a tempo determinato o atipici, che dovrebbero avere specifiche motivazioni

⁸ G. Filippetta, La Repubblica senza Stato, Feltrinelli “024, pag. 166 e 167.

⁹ Da ultimo v. TRIA, Il lavoro delle donne : misure di contrasto per un lavoro sicuro, libero da discriminazioni e violenze, in questa rivista, n.1 /2026.

previste da leggi delle quali nessuno controlla l'osservanza. Il che non sembra del tutto coerente con l'art. 1 Cost.

c) salario: la giurisprudenza fin dagli anni Sessanta ha fatto applicazione diretta dell'art. 36 Cost, utilizzando come parametro della sufficienza della retribuzione quanto previsto dai contratti collettivi di categoria o di categorie analoghe, e, di recente con la sentenza n. 27711 del 2023 la Corte di cassazione ha fatto riferimento anche ad indicatori economici e statistici secondo quanto suggerito dalla direttiva 2022/2041/UE. È evidente, tuttavia, che a decisioni prese caso per caso sarebbe preferibile una norma sul salario minimo, ma la discussione in sede legislativa non è riuscita a trovare una soluzione condivisa.

B) Diritto allo studio: è previsto dall'art 26 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dal combinato disposto degli articoli 3, 34 e 38, 3° comma Cost., ma la legislazione ordinaria non è applicata in concreto per l'insufficienza degli stanziamenti. Si è quindi creato il paradosso dei cosiddetti "idonei ma non beneficiari", cioè di studenti ai quali è riconosciuto il diritto al supporto economico ma che in concreto non lo ricevono per mancanza di fondi.

C) Diritto alla salute. L'art. 32 Cost. è sempre più un diritto teorico, mentre di fatto l'accesso effettivo alle cure erogate dal Servizio sanitario universale non è garantito a tutti gli aventi diritto in modo eguale, ma è condizionato dal reddito e dalla residenza.

Nonostante che le risorse finanziarie al Fondo sanitario nazionale sia elevato in termini assoluti (143,1 miliardi per il 2006), in rapporto al PIL è inferiore rispetto alla media dei Paesi europei. La conseguenza è che sono state bloccate le assunzioni di medici e personale sanitario, quelli in servizio sono costretti a turni massacranti e percepiscono stipendi e salari largamente inferiori a quelli europei. Ulteriore conseguenza è la fuga nella sanità privata e all'estero. Ovviamente in questa situazione, tenendo anche conto della lunghezza delle liste d'attesa per prestazioni nel settore pubblico, tra i 4,5 e i 5,8 milioni di aventi diritto (il 42% della popolazione a reddito più basso) sono costretti a rinunciare del tutto o a rimandare prestazioni sanitarie essenziali.

Di contro c'è un fiorente sviluppo della sanità privata, per la quale gli utenti sborsano mediamente più di 41 miliardi di euro all'anno.

L'autonomia differenziata, che conferma le differenze qualitative e quantitative delle prestazioni sanitarie pubbliche esistenti e ne crea ulteriori, aggrava le diseguaglianze.

D) Diritto alla casa, non è previsto direttamente da norme costituzionali, ma si ricava indirettamente dagli articoli 42 (*La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti*) e 47 (*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione*).

La realtà è che l'ultimo serio piano di edilizia economica e popolare risale al 1949 (proponente Fanfani, allora ministro del lavoro e della previdenza sociale) ed è durato fino al 1963, realizzando 355.000 abitazioni (pari a circa due milioni di vani). Nel 1962 (legge n. 167) fu approvata la legge sui Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (PEEP), che obbligava i Comuni a riservare porzioni di territorio da urbanizzare per la costruzione di case economiche e nel 1971 (legge n. 865) entrò in vigore la legge che fissava i criteri per i prezzi massimi di cessione e i canoni di locazione degli alloggi realizzati. Ma né l'uno né l'altro intervento normativo ha dato risposte serie, tanto che attualmente si stima che oltre 300.000 famiglie, alle quali è riconosciuto il diritto ad una casa popolare, in realtà non possono averla per mancanza di alloggi.

Il quadro che sommariamente ho esposto impone quindi un impegno unitario del sistema politico per dare la più completa attuazione possibile a fondamentali previsioni della Costituzione.

Voglio concludere citando ancora una volta le parole sempre più efficaci e ora anche attualissime che Calamandrei pronunciò a Milano nel famoso Discorso sulla Costituzione ¹⁰ : *“La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile. Bisogna metterci dentro lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità”*.

¹⁰ <https://archivio.quirinale.it/aspr/la-costituzione/AV-005-000139/1955-quel-discorso-calamandrei>.