

RECENSIONE A ENZO CHELI, *COSTITUZIONE E POLITICA. APPUNTI PER UNA NUOVA STAGIONE DI RIFORME COSTITUZIONALI*, BOLOGNA, IL MULINO, 2023 *

PAOLO CARETTI**

* Contributo non sottoposto a referaggio in conformità al Regolamento della Rivista.

** Direttore della Rivista. Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: paolo.caretti@unifi.it.

1. La nuova legislatura, da poco iniziata, ha visto rilanciare dal Governo di centro-destra il dibattito sulla riforma della Costituzione e, più in particolare, della nostra forma di governo parlamentare. Si tratta di un tema certo non nuovo. Esso ha infatti accompagnato per decenni gli sviluppi di quel dibattito e ha rappresentato uno degli aspetti principali oggetto dei lavori di tre commissioni bicamerali, istituite per le riforme istituzionali (la commissione Bozzi del 1985, la commissione De Mita-Iotti del 1992 e la commissione D'Alema del 1997), nonché oggetto delle due "grandi" riforme varate dal Parlamento nel 2005 e nel 2016 ma poi bocciate in sede referendaria. Oggi esso viene riproposto sulla scia di quanto avvenuto nella scorsa legislatura nel corso della quale Fratelli d'Italia aveva presentato un disegno di legge costituzionale di impostazione presidenzialista cui si era contrapposta una proposta di segno diverso, sostenuta dalle forze di sinistra, che puntava a mantenere la forma di governo parlamentare, con l'innesto di alcune correzioni volte a rafforzare la figura del Presidente del Consiglio, secondo un modello ispirato al cancellierato tedesco.

Le differenze tra le due posizioni riguardavano non solo i contenuti, ma anche le procedure da seguire per procedere alla riforma. Così, mentre dal centro-destra si è avanzata l'ipotesi di dar vita ad un'apposita Assemblea costituente, da parte della sinistra si è sostenuto il ricorso al procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138 Cost. Una differenza di non poco conto perché riflette in realtà due distinte impostazioni: l'una diretta ad una "profonda revisione del sistema, volta alla riedificazione, e non alla mera formalistica ristrutturazione, dell'architettura costituzionale della Repubblica" (così la relazione al disegno di legge presentato da Fratelli d'Italia per l'elezione di un'Assemblea costituente) e l'altra, invece, volta ad introdurre modifiche puntuali in un impianto di fondo lasciato sostanzialmente inalterato.

Sino ad oggi il confronto sul tema delle riforme si è esaurito in un incontro promosso dalla Presidente del Consiglio con le altre forze politiche che aveva l'obiettivo di sondarne la posizione sulle diverse ipotesi in campo (sia di contenuto, che di metodo), allo scopo di procedere in un clima di massima condivisione. L'impressione che si ricava da quanto si è appreso dagli organi di informazione è che, sulla base di una comune condivisione dell'esigenza di ovviare all'eccessiva instabilità dell'Esecutivo siano state prese in esame le diverse ipotesi (presidenzialismo, semipresidenzialismo, cancellierato) in modo molto superficiale e come se fossero tra loro sostanzialmente fungibili, senza tener conto del diverso impatto che l'una o l'altra avrebbero sul nostro sistema costituzionale e, indefinitiva sulla nostra democrazia.

Risulta allora particolarmente opportuna l'uscita di questo libro di Enzo Cheli, che ripubblica con alcune variazioni, suoi precedenti scritti apparsi in diverse riviste, e che di fronte a questo ennesimo tentativo di riformare la Carta ci pone di fronte ad alcuni interrogativi preliminari: perché riformare la

Costituzione? Con quali finalità? Cosa ha funzionato e cosa no nella sua applicazione? Quale rapporto si è sviluppato tra Costituzione e politica? Sono interrogativi che invitano a ripercorrere le varie fasi della nostra storia costituzionale per ritrovare lì le chiavi per arrivare a delle risposte convincenti. Si tratta di un'impostazione di metodo propria di un giurista di diritto positivo tra i più attenti alla dimensione storica del diritto costituzionale, senza la quale difficilmente si riescono ad affrontare in modo razionale e con piena consapevolezza i problemi dell'oggi. Un'impostazione che si ritrova infatti in tutta una serie di altri saggi di Cheli: si pensi a "la riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana" del 2000 (Il Mulino), "Il problema storico della Costituente" del 2008 (Editoriale Scientifica) e, più di recente, "Nata per unire. La Costituzione italiana fra storia e politica" del 2012 (Il Mulino).

2. Innanzitutto, dunque, perché riformare la Costituzione? Ha forse fallito nel perseguire le finalità generali che ne hanno costituito il fondamento? Se queste finalità erano, in sintesi, quella di tener unito un Paese appena uscito da una guerra, consentire un processo di reciproca legittimazione tra forze politiche tra loro politicamente e ideologicamente profondamente distanti, nonché favorire il progressivo radicarsi in un tessuto sociale assai disomogeneo del nuovo Stato democratico, nato dal compromesso costituente, la risposta che Cheli dà a questi primi interrogativi è di segno positivo. La Costituzione (insieme all'opera svolta dalla Corte costituzionale) ha dato un contributo decisivo all'affermarsi della democrazia in un contesto per tante ragioni, interne e internazionali, difficile come quello italiano e all'affermarsi di un sistema di tutela dei diritti tra i più avanzati d'Europa. E questo nonostante ostacoli e ritardi dovuti agli svolgimenti del nostro sistema politico-partitico, alle crisi che esso ha conosciuto, al lento avvio dell'attuazione della Carta e nonostante i ripetuti tentativi di riformarla. Ma, sottolinea Cheli, se gli anni che abbiamo alle spalle ci consegnano una Costituzione "forte" lo stesso non può dirsi per un sistema politico che sconta una fragilità originaria e che, soprattutto nella seconda parte della storia repubblicana, fatica sempre di più a svolgere il suo compito di fondamentale mediatore sociale, innescando quel malfunzionamento che a tutt'oggi affligge gli istituti su cui si regge la democrazia rappresentativa. Ebbene, di fronte a queste difficoltà che caratterizzano il nostro sistema politico, la Costituzione non si è affatto indebolita. Anzi, grazie alla sua "elasticità" (pur mantenendo saldo il suo carattere rigido), essa ha saputo adattarsi alle mutevoli condizioni del contesto generale, continuando a svolgere a pieno la sua funzione di "legge fondamentale" nello sviluppo della nostra democrazia, nella valorizzazione della tutela dei diritti, nel suo radicamento nella coscienza sociale.

È da queste considerazioni che mettono a confronto la resa della Costituzione e gli sviluppi del sistema politico che nasce da un lato l'esigenza di una massima cautela quando ci si muove sul terreno della riforma della Carta, dall'altro l'interrogativo se non convenga orientare l'intervento riformatore sul versante del sistema politico. E ciò a partire dal varo di quella legge sui partiti, da tempo e da molti auspicata, con specifico riferimento alla disciplina della loro "democrazia interna", alla luce dell'interpretazione oggi prevalente dell'obbligo di rispetto del "metodo democratico", previsto dall'art. 49 Cost., come obbligo da riferirsi tanto all'attività esterna dei partiti, quanto alla loro vita interna.

3. Ma veniamo agli interrogativi più direttamente legati alla forma di governo: quali riforme introdurre? Quale è stata la resa della nostra forma di governo parlamentare? Quale dei tre modelli in campo, più sopra ricordati, si presterebbe meglio alla realtà italiana? Per rispondere a questi interrogativi, l'invito di Cheli è di nuovo quello di partire dalle indicazioni che possono trarsi dalle ragioni che determinarono la scelta di una forma di governo parlamentare e dagli sviluppi che essa ha avuto nella storia del nostro sistema costituzionale.

Vengono così ripercorse le varie fasi che portarono a questa scelta in sede di Assemblea costituente: dall'abbandono dell'ipotesi presidenzialista, sostenuta come è noto dai rappresentanti del Partito d'Azione, in quanto ritenuta inadatta ad un quadro politico troppo diviso e frammentato, all'approvazione del famoso ordine del giorno Perassi (6 settembre del 1946) che segna il punto di svolta del dibattito a favore di una forma di governo parlamentare, da correggere con "dispositivi costituzionali idonei a garantire la stabilità nell'azione di governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Due le ragioni che determinarono questo esito del dibattito. In primo luogo, l'esigenza di assicurare a tutte le forze politiche una pari legittimazione nel processo di attuazione della nuova Carta; in secondo luogo, l'esigenza, già accennata, di mantenere l'unità nazionale e la pace sociale in un contesto politico fortemente diviso e nel quale l'una e l'altra erano a forte rischio. A ciò si aggiunse tuttavia, come detto, una terza esigenza, quella cioè di innestare nel modello classico di governo parlamentare quelle correzioni necessarie ad assicurare la stabilità dell'Esecutivo e ad evitare i rischi dell'assemblearismo. A quest'ultimo riguardo, l'intervento dei costituenti doveva rivelarsi particolarmente innovativo, andando molto al di là dell'introduzione di una mera razionalizzazione di determinati meccanismi procedurali (come quelli legati alla disciplina del voto di sfiducia previsti dall'art. 94 Cost.). Il riferimento è innanzitutto all'adozione di una Costituzione rigida che opera come limite anche nei confronti del Parlamento e della sua maggioranza; in secondo luogo, alla configurazione del Presidente della Repubblica come organo sganciato dall'Esecutivo e dotato di

poteri in grado di incidere sulle dinamiche del governo parlamentare attraverso l'esercizio di controlli preventivi e successivi e la titolarità di organi collegiali di garanzia; infine, all'introduzione di un sistema di giustizia costituzionale. Si veniva così ad introdurre "accanto all'indirizzo politico di maggioranza, affidato al raccordo corpo elettorale-Governo-Parlamento, una nuova funzione qualificabile come «funzione di controllo costituzionale», affidata al binomio Capo dello Stato-Corte costituzionale". Grazie a queste correzioni del modello classico, è venuta così ad affermarsi una forma di governo parlamentare del tutto particolare, con il superamento della tradizionale tripartizione dei poteri a favore di una bipartizione (indirizzo politico di maggioranza; funzione di controllo costituzionale) come "base concettuale dello «Stato costituzionale» come forma più avanzata dello «Stato di diritto» e dello «Stato sociale»" (cfr. p. 91).

Se ci interroghiamo ora sulla resa di questa forma di governo nel corso dello sviluppo della storia repubblicana, non è difficile rilevare, sottolinea Cheli, come a fronte di un cattivo funzionamento del polo rappresentato dalla funzione di indirizzo politico di maggioranza (dovuto essenzialmente alla perdurante divisione, frammentazione e disomogeneità del quadro politico), ha invece prodotto risultati positivi il versante rappresentato dalla funzione del controllo costituzionale, grazie anche all'elasticità dell'impianto della Carta.

È alla luce di tutto quanto precede che vanno valutate le proposte di riforma della Costituzione sul punto che si vanno prospettando all'orizzonte. Ne deriva la bocciatura di ogni modello ispirato al presidenzialismo o al semipresidenzialismo. Esso si presenta, infatti, oggi come al tempo della Costituente, come soluzione fortemente divisiva e inidonea a funzionare in un contesto politico ancora eccessivamente frazionato e disomogeneo. Non solo, ma tale soluzione, centrata sull'elezione diretta del capo dello Stato, verrebbe ad eliminare uno dei due poli di esercizio di quella funzione di controllo costituzionale che tanta parte ha avuto nella tenuta del sistema istituzionale anche nei momenti di sua maggiore crisi.

Non sono affatto dunque ragioni di natura ideologica che militano a favore di questa valutazione, ma ragioni di tecnica costituzionale legate alla situazione attuale del nostro assetto politico-partitico. Il che non significa che, in condizioni diverse, una forma di governo di taglio presidenzialista non possa essere sperimentata anche nel nostro Paese, ma nel contesto attuale l'adozione di una forma di governo di questo tipo metterebbe a rischio il funzionamento dell'intero sistema costituzionale. Alla luce di queste considerazioni, ed è la conclusione di Cheli, conviene forse muoversi, nel solco dell'ordine del giorno Perassi, sul piano di quei correttivi al parlamentarismo tradizionale che vanno nella direzione di un rafforzamento dei poteri e del ruolo del Presidente del Consiglio e, se del caso, dell'introduzione di un meccanismo analogo a quello della

sfiducia costruttiva. Ma questo nella convinzione che siano piuttosto altri gli aspetti della Carta da mettere al centro di un serio disegno riformatore e, in primo luogo, quel modello di bicameralismo paritario di cui negli anni si è persa ogni giustificazione e verso la cui revisione il recente intervento di riduzione del numero dei parlamentari potrebbe rappresentare un importante punto di partenza.

4. Credo che siano sufficienti questi sommari cenni al contenuto del libro di Cheli per ricavarne una grande lezione di metodo, tanto più importante nel momento di avvio di un dibattito che in passato è stato spesso dominato da polemiche legate all'attualità politica determinando una indebita confusione di due piani che andrebbero tenuti ben distinti.

Il richiamo costante agli sviluppi della nostra storia costituzionale, il riferimento ai suggerimenti di tecnica costituzionale che se ne ricavano, il rifiuto di ogni suggestione di carattere ideologico sono i perni attorno ai quali ruota il libro e che ne fanno un contributo esemplare che tutti dovrebbero tener presente, a partire dalla nostra classe politica, per evitare di concepire disegni di riforma slegati dalla nostra realtà politica e istituzionale e come tali destinati probabilmente a non funzionare.

Ma, oltre a questa indicazione di metodo, nel libro di Cheli c'è qualcosa di più. C'è una concezione della Costituzione e della sua funzione che rischia di andare perduta se, nell'ansia di cambiarla, ci si spinge al di là della proposizione di mere revisioni di singole e puntuali sue parti. La nostra, come è noto e come Cheli ci ricorda, è la Costituzione più vecchia tra quelle nate nel secondo dopoguerra. Ma questo dato anziché rappresentare un motivo che ne giustifica la riforma, costituisce invece la prova della sua perdurante attualità, della sua perdurante capacità di regolare i conflitti sociali e politici evitando che essi mettano a repentaglio la sopravvivenza del sistema democratico. È in ciò che una Costituzione rivela il suo essere "legge fondamentale", aspirando dunque a durare nel tempo e a segnare gli sviluppi della storia della comunità che in essa si riconosce. Metterne a rischio questa funzione della Costituzione con astratte ipotesi di riforma significa muoversi al di là del perimetro di una mera revisione, per metterne invece in discussione le sue impostazioni di fondo e le sue radici storiche.