



Enzo Cheli*

Radici costituzionali e crisi di regime: il conflitto tra storia e politica nell'esperienza italiana**

Dico subito che sono molto felice di essere qui, in quest' aula questa mattina, a festeggiare Fulco Lanchester, cui mi lega un rapporto molto antico e molto forte di amicizia. Penso anche che sia giusto onorare Fulco in questa tavola rotonda, ponendo al centro della nostra riflessione i temi delle trasformazioni della rappresentanza e delle crisi di regime, temi che incrociano profili di diritto positivo e comparato con profili di storia costituzionale. Questi temi sono adattissimi se pensiamo che Lanchester, come già è stato ripetutamente messo in luce, tra tutti i costituzionalisti della sua generazione e anche delle generazioni che lo hanno preceduto nel secondo dopoguerra è stato la persona che, seguendo la linea già indicata da Mario Galizia, ha più valorizzato il dato storico come primo nucleo intorno a cui indagare per comprendere qualunque evento di natura costituzionale.

Ora, partendo dalla suggestione che Giuliano Amato richiamava all' inizio, penso che se rapportiamo il tema di questa tavola rotonda alla realtà storica del nostro Paese, la domanda di fondo cui dovremmo tentare di dare risposta riguarda il come le trasformazioni che si sono avute nelle istituzioni della nostra democrazia e della nostra rappresentanza si sono connesse al rapporto che, nella nostra storia costituzionale, si è sviluppato tra la Carta repubblicana, che ha fissato queste istituzioni, e il sistema politico sottostante, che queste istituzioni ha di volta in volta rese operanti.

In concreto, come ha funzionato questo rapporto nel corso dei quasi ottant' anni della nostra storia repubblicana?

Partiamo dalla Costituzione. Al netto delle tante critiche che questa nostra Costituzione ha ricevuto nell' arco della sua storia penso che, almeno nella dimensione del lungo periodo, si debba onestamente riconoscere che essa è stata nel complesso una buona Costituzione, cioè una Costituzione che ha funzionato bene e che ha svolto bene quelli che erano i compiti che i

* Vicepresidente emerito della Corte Costituzionale. Già professore di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Firenze.

** Contributo redatto in occasione della Giornata di Studi in onore di Fulco Lanchester *“Trasformazioni della rappresentanza tra crisi di regime, integrazione europea e globalizzazione”*, svoltasi il 15 giugno 2022 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma.

costituenti gli avevano assegnato. Compiti costruiti su due assi: tenere unito un Paese che allora si stava disgregando e, al tempo stesso, costruire la democrazia in un Paese che, per le sue forti divisioni interne e per le sue disuguaglianze, sociali ed economiche, si presentava poco incline ad accettare quel modello democratico che richiede come elemento di base l'alternanza nell'uso del potere e la tolleranza reciproca.

Su questo terreno bisogna dire che la Costituzione ha ben funzionato, perché ha raggiunto i suoi obiettivi di partenza superando nel tempo prove molto difficili fino a raggiungere un'anzianità elevata. Anzianità che non significa invecchiamento, ma maggiore radicamento sociale e più forte legittimazione e resilienza.

Ma, se da questa visione prevalentemente positiva della nostra Costituzione, pur con tutti i suoi limiti e possibili difetti, spostiamo l'attenzione sul sistema politico il giudizio cambia completamente, perché fin dall'origine del nostro assetto repubblicano si sono manifestati problemi molto seri tanto sul terreno della stabilità quanto sul terreno dell'efficienza dei governi. Problemi che hanno spesso paralizzato la funzione di indirizzo politico che la nostra Costituzione ha affidato alle forze di maggioranza e, in particolare, al centro, al Parlamento ed al Governo e, in periferia, al sistema delle Regioni e delle autonomie territoriali. Difficoltà che hanno reso il nostro sistema politico fragile per la ragione che fu identificata con molta precisione fin dal settembre 1946 da Mortati quando, nella seconda Sottocommissione della Commissione dei settantacinque, dovendo definire quale forma di Stato fosse adatta per l'Italia diceva che l'Italia è un paese con "molti partiti, molto divisi" e di conseguenza l'elemento da cui si doveva partire per individuare una forma di governo adatta alla realtà italiana era la disomogeneità strutturale del nostro sistema politico che, mentre esclude la possibilità di percorrere strade come quella del governo presidenziale, impone la necessità di imboccare la strada che meglio può favorire il colloquio e la convivenza tra parti opposte e cioè la strada del sistema parlamentare.

Ora, la riflessione che gli studi di Fulco Lanchester ci inducono a fare è che questa situazione di partenza del nostro sistema è, in sostanza, rimasta immutata. Sono cambiate le stagioni politiche e le condizioni interne del sistema politico, ma l'elemento strutturale della divisione, della frammentazione, della contrapposizione radicale è rimasto e anzi negli ultimi anni si è aggravato con un aumento sensibile dalla frammentazione dovuto agli errori che sono stati fatti con le leggi elettorali ed all'accentuata contrapposizione tra le forze in campo. Una contrapposizione che oggi solo in apparenza appare attenuata per la presenza di un governo anomalo d'emergenza di quasi unità nazionale.

Mi sembra quindi che il filo rosso della nostra storia costituzionale vada individuato in questa contrapposizione di fondo: una Costituzione che resta forte, anche perché bene impostata politicamente sulle tradizioni che veniva a rappresentare e tecnicamente sull'equilibrio tra le sue componenti, contrapposta ad un sistema politico fragile, che ha durato fatica a funzionare e che, anzi, sta peggiorando progressivamente nel suo funzionamento.

In questa situazione quale linea adottare? A partire dagli anni settanta del secolo scorso si è tentato, prima, di adeguare la Costituzione alle trasformazioni del sistema politico con le grandi riforme costituzionali, poi, di correggere il sistema politico con la legge elettorale, nel tentativo di

superare la frammentazione determinata dal proporzionalismo attraverso la costruzione forzata di due poli alternativi, sulla linea dell'esperienza della democrazia anglosassone.

Queste riforme sono fallite: sono fallite le riforme costituzionali e sono fallite le riforme elettorali. A questo punto cosa è possibile fare? A mio avviso la riflessione sulla crisi in atto dovrebbe portare a questa conclusione. Se la Costituzione ha funzionato bene, teniamocela almeno nelle sue linee portanti. Per questo non va cambiato il governo parlamentare, ma va cambiato il sistema politico che non riesce a far funzionare bene il governo parlamentare. Se così è, tutto il discorso sulle riforme costituzionali che abbiamo fatto negli ultimi quarant'anni va riorientato sul terreno delle riforme dalla politica, dell'educazione civile dei cittadini, della vita interna dei partiti, delle leggi elettorali. Si tratta forse di un'utopia ma di una utopia resa necessaria dall'assenza, al momento, di alternative ragionevoli.

Gli studi che Fulco Lanchester ha fatto sul terreno delle crisi di regime possono quindi aiutarci molto a ricercare la giusta via d'uscita dalla crisi che stiamo attraversando.