



ENZO CHELI\*

## COSTITUZIONE E POLITICA. APPUNTI PER UNA NUOVA STAGIONE DI RIFORME COSTITUZIONALI\*\*

Questo non è solo un incontro su di un libro, ma è un incontro di generazioni di costituzionalisti che si sono misurati sulla Costituzione del 1948. Questo libretto è l'ultimo capitolo di una riflessione che, da parte mia, va avanti da tempo, forse da più di cinquant'anni.

Le costituzioni nascono dalla politica, ma se svolgono la loro funzione appartengono alla storia. La Costituzione italiana dopo 76 anni ha svolto la sua funzione e appartiene alla storia. La cosa che mi ha sempre colpito, riflettendo su questa Costituzione, è la vita difficile che ha avuto nell'arco di 76 anni: trent'anni per essere attuata, per arrivare alla fine degli anni Settanta a una non completa attuazione; oltre quarant'anni per essere riformata nell'impianto della forma di governo, sinora con una catena di fallimenti.

Da cosa deriva questa difficile vita? Credo che derivi dalle caratteristiche della struttura del sistema politico italiano, riflesso della struttura del sistema sociale, cioè dalla disomogeneità economica e sociale di questo Paese. Una disomogeneità che i costituenti riuscirono a superare per l'impatto di una guerra e di una guerra civile, che consentì il colloquio tra le tre culture che avevano fatto l'Italia, la liberale, la socialista e la cattolica. Ma una volta varata la Costituzione, questa disomogeneità è riemersa in pieno con tutte le difficoltà dei primi trent'anni occorsi per attuarla e dei secondi quarant'anni occorsi per riformarla. L'elemento di fondo che fa valutare lo spessore storico di questa Costituzione va quindi ricercato nel tessuto sottostante e nei riflessi che questo tessuto ha avuto nel sistema politico.

Con i saggi raccolti in questo volume sono partito da una domanda: "perché quarant'anni di insuccessi nel tentativo di riformare la forma di governo?". A parte la disomogeneità di fondo, gli insuccessi, a mio avviso, sono derivati in primo luogo da difetti di metodo con cui si è affrontato il problema della riforma.

\* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale.

\*\* Intervento alla presentazione del volume *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2023 tenutasi il 15 novembre 2023 presso la Sala delle Lauree della Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione, della "Sapienza-Università di Roma".

Se le costituzioni appartengono alla storia, quando si vuol fare una riforma costituzionale bisogna innanzitutto dimenticare la politica del giorno dopo e riflettere sulla storia del Paese che la Costituzione è chiamata a reggere. Pertanto si può riformare una Costituzione come la nostra solo se si parte da una riflessione sulla storia che questa Costituzione ha avuto nella storia di questo Paese. Questa riflessione porta oggi a dire che, nel bene o nel male, questa Costituzione ha funzionato e resta la più anziana tra quelle nate in Europa dopo il secondo conflitto mondiale. Non solo: questa Costituzione, così anticipatrice rispetto all'esperienza storica degli anni della Costituente – pensiamo alla prima parte della Costituzione -si è radicata oggi nel tessuto sociale del paese in modo forte.

Ma se si parte dall'idea che per riformare una Costituzione occorre in primo luogo riflettere sulla storia costituzionale del Paese si arriva alla conclusione che questa Costituzione ha retto bene un Paese difficile da reggere come il nostro. Di conseguenza le riforme costituzionali se vanno fatte vanno attuate con molta cautela.

Il secondo elemento di metodo che non va trascurato è il seguente. Se la forma di governo è un vestito che va applicato ad un sistema politico determinato non si può affrontare una riforma della forma di governo parlando astrattamente dei modelli, ma bisogna invece capire le caratteristiche del corpo su cui va adattato questo vestito.

Allora occorre partire dall'analisi del sistema politico italiano come oggi è. Questa analisi porta a dire che, dal punto di vista strutturale, il nostro sistema politico, dagli anni del dopoguerra ad oggi, pur tanto modificato nella forma e nella consistenza dei partiti, ha conservato l'elemento di fondo della frammentazione e della divisione. Quella frammentazione e divisione che portava Mortati alla Costituente, quando si doveva scegliere la nuova forma di governo, a dire che in presenza di “molti partiti molto divisi”, se vogliamo conservare la democrazia e non favorire rotture traumatiche bisogna scegliere un modello parlamentare in grado di consentire il colloquio e la convivenza. Al contrario, il modello presidenziale favorisce lo scontro tra le forze né si può adottare con molti partiti molto divisi.

Poiché l'Italia ancora oggi ha molti partiti e molti gruppi di interessi profondamente divisi, se si affronta la riforma della forma di governo l'asse da scegliere resta ancora quello parlamentare né si può fare il salto di corsia verso il presidenzialismo.

Con la riforma proposta il Governo parla di “premierato” che non è una forma di governo neoparlamentare. In questa riforma di parlamentarismo non c'è più nulla. Il parlamentarismo si fonda sulla fiducia, ma in questa riforma la fiducia si nomina tre volte, ma è un meccanismo obbligato che viene a legare le mani del Capo dello Stato e del Parlamento in funzione della stabilità di una persona.

Questo progetto è probabilmente il peggiore tra quanti ne sono stati presentati sul tema in questi cinquant'anni. Non tanto per le sue contraddizioni interne, piuttosto evidenti, o nel fatto di togliere potere al Capo dello Stato e al Parlamento, ma perché nega le basi del costituzionalismo democratico moderno che è nato sul controllo del potere esecutivo: con il Governo che viene investito dal Parlamento e da esso controllato o con una investitura

popolare diretta del Capo dello Stato (che è anche Capo del Governo) controbilanciata peraltro da una rigorosa separazione dei poteri che in questa riforma non c'è.

Qui non è più il Parlamento che concorre alla formazione e poi al controllo del Governo, ma è il Governo che usa strumenti come la legge elettorale e lo scioglimento per controllare il Parlamento. Il rapporto di fondo del parlamentarismo storico viene rovesciato e si va nella direzione di un modello che non è né parlamentare né presidenziale, ma che è la premessa di un modello autoritario.

Alla Costituente, Meuccio Ruini, presentando il progetto di Costituzione, disse che “vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari e antidemocratici” e aggiungeva “per questo si sono evitati due opposti sistemi: innanzitutto, il primato dell'esecutivo che ebbe nel fascismo la sua espressione più spinta”.

Si guardi alla struttura elementare che la Costituzione traccia nella seconda parte. Il primo titolo è il Parlamento; il secondo titolo è il Capo dello Stato; il terzo titolo è il Governo. Con questa riforma, che si dice chirurgica, in realtà si cambia il senso di questa impostazione perché il Governo diventa il primo titolo, il Parlamento il secondo e il Capo dello Stato il terzo.

Ma se si va a toccare la dipendenza dell'esecutivo dal potere legislativo, si va a toccare la base di una Costituzione pluralista, personalista, garantista, cioè un principio supremo, uno di quei principi supremi di cui parlava la Corte nella famosa sentenza 1146/1988.

Questo è uno dei punti su cui occorre riflettere. Non credo che questo progetto governativo si possa correggere. Bisogna abbandonarlo, ma, poiché c'è un accordo di fondo che non c'era mai stato in passato per lo scopo della riforma (dare maggiore stabilità al Governo) e sul modo di farla (applicare l'art. 138 Cost.), credo che sia possibile accordarsi su di un ripensamento serio. Infine, grazie per l'attenzione che avete dedicato a questo mio lavoro con una riflessione molto approfondita che ha anticipato temi che impegneranno a fondo il Paese nei prossimi mesi e nei prossimi anni quando probabilmente arriveremo al referendum. E ci dovremo arrivare creando nel Paese la consapevolezza delle falsità di tre affermazioni che oggi sentiamo ripetere: che con questa riforma si aumenta la stabilità del Governo e il peso del popolo e non si tocca l'impianto fondamentale della Costituzione. Sono tre affermazioni false che spetta ai costituzionalisti prima che ai cittadini smentire.

Oggi sono venute fuori molte idee. È indubbio che alcune cose nella nostra Costituzione vanno migliorate, ma mantenendo l'impianto e l'ispirazione di base.

Al referendum la scelta sarà tra una Costituzione che salva il suo fondamento antiautoritario o che si trasforma nella sua ispirazione di fondo per concentrare il potere nelle mani di una sola persona.