

# Le riforme costituzionali tra politica e storia<sup>1</sup>

di Enzo CHELI

**1.** Dopo anni di tentativi falliti e di riforme rimaste a metà (come la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001) quello che si registra oggi è una diffusa volontà del mondo politico di aprire una nuova stagione di riforme costituzionali e istituzionali su cui impegnare la seconda parte di questa legislatura. Riforme da realizzare - come dicono i due ordini del giorno votati il 2 dicembre dello scorso anno al Senato - in uno “spirito di leale collaborazione” tra tutte le maggiori forze in campo. Su questo punto, mi pare, maggioranza e opposizione convergono, così come convergono sulla necessità di por mano ad una riforma che insieme con la riduzione del numero dei parlamentari conduca anche alla trasformazione del nostro sistema bicamerale da paritario in differenziato.

Ma qui le convergenze si fermano perché al di là di questo restano ancora molto distanti le posizioni dei diversi schieramenti in ordine ai contenuti e alle procedure da adottare per queste riforme. Su questo terreno, infatti, vediamo oggi contrapporsi due diverse visioni di fondo di questo problema: la visione di chi pensa che le riforme da attuare debbano essere dei semplici “aggiornamenti” su punti particolari della Costituzione vigente, “aggiornamenti” da realizzare attraverso l'impiego

---

<sup>1</sup> Relazione al Convegno su “*Le riforme per l'Italia*”, tenuto presso Provincia di Firenze, 5 marzo 2010

dello strumento ordinario dell'art. 138 della Costituzione, e la posizione di chi, per adattare il modello costituzionale alle prassi in atto, pensa, invece, che si debba procedere a interventi più radicali sulla forma di governo e sulla forma di Stato, cioè a interventi di “grande riforma” da attuare, se del caso, anche attraverso il ricorso di strumenti straordinari quali un'Assemblea Costituente o una Convenzione Costituzionale. Queste mi sembrano le due posizioni di fondo che non solo contrappongono maggioranza e opposizione, ma che finiscono anche per attraversare tutti gli schieramenti in campo.

**2.** Se questo è oggi lo stato delle cose, quali riforme fare e come farle? L'esperienza degli insuccessi del passato (con ben otto tentativi falliti a partire dal decalogo Spadolini del 1981 fino alla “grande riforma” varata a maggioranza nel 2005, ma bocciata dal corpo elettorale con il referendum del giugno 2006) dovrebbe indurci a qualche riflessione più accurata su quello che resta ancora il punto di partenza del problema: perché fare le riforme? La domanda sembra ovvia ma forse tanto ovvia non è. L'individuazione di quali riforme fare e di come farle non può infatti, a mio avviso, prescindere da un giudizio sull'attuale stato di salute della nostra Costituzione, giudizio da formulare alla luce del percorso che questa Costituzione ha compiuto durante l'intero arco della nostra esperienza repubblicana.

La domanda da fare è dunque questa: in questo arco temporale, che ha superato il sessantennio, questa Costituzione che rendimento ha avuto rispetto agli sviluppi del nostro sistema politico e della nostra democrazia? Solo partendo dalla risposta a questa domanda credo, infatti, che si possa individuare la linea di confine che corre tra le

riforme che è giusto adottare in quanto utili e necessarie e le riforme che invece sarebbe bene evitare in quanto inutili e rischiose. Una linea di confine da valutare con molta attenzione considerato il rilievo della posta in gioco.

**3.** Ripensiamo brevemente ai caratteri originari della nostra Costituzione: una Costituzione che nasce dalle vicende dell'immediato dopoguerra, in un paese distrutto e diviso, sull'orlo di una nuova guerra civile. In questo quadro il primo obiettivo che viene ad impegnare l'azione dei costituenti fu indubbiamente quello del recupero dell'unità nazionale che la dittatura e la guerra avevano compromesso. Unità nazionale che andava posta alla base di una democrazia moderna che doveva sì superare i confini dello Stato liberale, ma anche garantirsi contro i rischi di nuove involuzioni e rotture autoritarie. Costruire una democrazia moderna in un paese diviso fu dunque la sfida maggiore che i costituenti si trovarono a dover affrontare. E non fu una sfida facile, dal momento che un paese diviso è anche un paese poco incline per sua stessa natura ad accettare quel principio di pari legittimazione di tutte le forze in campo che sta alla base di ogni vera esperienza democratica.

Questa sfida, con l'approvazione della Carta del 1948, fu però vinta - e con larghissimo consenso - attraverso la definizione di un modello che veniva costruito come un "sistema di limiti alla maggioranza". Modello che veniva a qualificare la nostra democrazia non come "maggioritaria" ma come "costituzionale", dal momento che la sovranità spettante al popolo, ai sensi dell'articolo 1 della Carta, doveva essere esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione". Un modello che delineava una democrazia molto ramificata alla base attraverso il sistema delle libertà e

delle autonomie e che combinava il governo parlamentare con un quadro di contropoteri di garanzia affidati a soggetti neutrali, quali un Capo dello Stato rappresentante dell'unità nazionale, una Corte Costituzionale investita del compito di preservare la rigidità dell'impianto costituzionale, una magistratura resa effettivamente indipendente dal potere politico.

A valutarlo oggi nella sua prospettiva storica, quello che emerge con chiarezza è che questo modello - molto particolare anche rispetto agli altri modelli che stavano allora nascendo dal quadro europeo - conteneva in sé sia fattori del suo successo e della forte tenuta che avrebbe avuto nel tempo (sessantadue anni di vita non sono pochi se si guarda anche alle altre Costituzioni europee), sia i germi di quella crisi che a partire dagli anni '80 avrebbe condotto ad avviare i primi tentativi di riforma costituzionale. Una crisi che però nasceva - va ricordato - non tanto dal cattivo funzionamento del modello costituzionale, quanto dal progressivo sfaldamento di quella “democrazia dei partiti” che fin dall'inizio della nostra Repubblica aveva costituito l'ossatura, la struttura portante del modello costituzionale. Ed è per questo che ancor prima delle vicende di “Tangentopoli” la crisi della nostra “democrazia nei partiti” conduce ad un inceppamento di molti meccanismi costituzionali, ad una crescente emarginazione della sfera parlamentare, ad una disomogeneità e instabilità dei governi, alla trasformazione dei meccanismi di garanzia in poteri di veto, del pluralismo in corporativismo, dell'interesse nazionale nella somma di tanti inconciliabili interessi particolari.

Da questa crisi nasce dunque l'esigenza di avviare un percorso di riforme costituzionali che avrebbe fatto registrare - come si ricordava - una catena di continui fallimenti. Tant'è che l'unica riforma costituzionale di vasto respiro che riesce a giungere in porto - ma per volontà della sola maggioranza - è quella del Titolo V varata nel 2001, riforma che avvia sì un profondo ripensamento del nostro Stato regionale, ma seguita tuttora a scontare limiti della sua incompiutezza, fonte di continue controversie che la Corte Costituzionale alla meno peggio ha cercato sinora di arbitrare.

**4.** Con tutto questo il giudizio sul rendimento storico di questa Costituzione resta a mio avviso un giudizio largamente positivo. Nonostante la lentezza del processo che ha condotto all'attuazione della nostra Carta costituzionale - un processo che copre l'arco dei primi trent'anni della nostra esperienza repubblicana e che conduce a realizzare la Costituzione nei suoi tratti principali soltanto alla fine degli anni settanta - bisogna riconoscere che la Costituzione, nel complesso, ha funzionato bene, almeno per tre ordini di ragioni.

Primo, perché questa Costituzione ha consentito di realizzare in pieno quelli che erano stati gli obiettivi originari di "lunga durata" che i costituenti si erano dati ai fini sia della conservazione dell'unità nazionale che dell'impianto graduale di una democrazia moderna in un tessuto non favorevole tendenzialmente al buon funzionamento di una democrazia. Secondo, perché questa Costituzione ha favorito nel corso degli anni la diffusione e il radicamento di un sistema di libertà e di autonomie che all'inizio (si pensi a talune vicende degli anni '50 e '60) era stato avviato su un terreno molto fragile, ma che nel tempo - grazie

anche all'azione degli organi di garanzia - si è andato sempre più consolidando. Terzo, perché ha consentito (quando il quadro internazionale, con la caduta del muro di Berlino, non ha più rappresentato un ostacolo insuperabile) il passaggio da una “democrazia bloccata”, con ruoli precostituiti di maggioranza e opposizione (come era stata fino alla fine degli anni '80), ad una “democrazia compiuta”, fondata cioè su un'alternanza che con la logica del pendolo seguita a funzionare da quindici anni a questa parte. Successi questi che pur in mezzo a tante difficoltà hanno contribuito a collocare la nostra nel quadro delle democrazie più evolute, più radicate e più articolate della sfera occidentale.

**5.** La riflessione su questo percorso della nostra storia costituzionale ci aiuta a fissare un primo punto fermo, utile per individuare la linea di confine che corre tra riforme utili e necessarie e riforme inutili e rischiose. Un punto che attiene a quella che fu l'intuizione originaria che venne ad ispirare i costituenti e che consentì di impiantare attraverso la Carta del 1948 una democrazia moderna in un paese diviso. Questa intuizione resta, a mio avviso, ancora valida così da rappresentare tutt'ora la premessa da cui occorre partire quando si voglia affrontare un percorso di riforme costituzionali. Se è vero, infatti, che dal dopoguerra ad oggi tutto - o quasi tutto - è cambiato nella realtà che ci circonda - dall'economia alla società, dal quadro europeo al quadro internazionale - è anche vero che un dato di fondo di questa nostra realtà sembra essere rimasto immutato e questo dato attiene all'elevato tasso di disomogeneità sociale, politica, culturale che viene ancora a caratterizzare il nostro paese come un paese tuttora “diviso”, al punto

che taluni parlano di una “nazione incompiuta” in ragione di un processo risorgimentale che non è ancora giunto alla sua conclusione. Un tasso di disomogeneità che finisce ancor oggi per rappresentare un ostacolo non indifferente al buon funzionamento di una forma veramente compiuta di democrazia, fondata cioè sul pieno riconoscimento e sulla reciproca legittimazione delle diverse forze in campo. La conseguenza è che, se teniamo alla sopravvivenza e alla crescita di questa nostra democrazia - “divisa” nel tessuto sociale e politico ma anche fondata sul riconoscimento di ampi spazi di libertà per la persona e le formazioni sociali - le riforme da fare dovrebbero essere in ogni caso tali da non rompere l'equilibrio che la Carta del 1948 venne con molta accortezza a delineare tra le funzioni di indirizzo politico affidate alla maggioranza e le funzioni di controllo, di equilibrio, di garanzia costituzionale affidate agli organi neutrali. Un equilibrio che, a mio avviso, rappresenta ancora la chiave di volta o, se vogliamo, l'elemento storicamente più caratterizzante e positivo della nostra storia costituzionale.

**6.** Se così è ritorniamo alla domanda iniziale: quali riforme fare e come farle? Dopo l'esito del referendum costituzionale del 2006, dovrebbe ritenersi, a mio avviso, superata - anche se non sul piano giuridico quanto meno sul piano politico - l'ipotesi di una “grande riforma” da varare in un unico blocco (per intenderci secondo il modello c.d. di “Lorenzago”). Senonché tale ipotesi di “grande riforma” sembra che tenda oggi a riaffiorare - almeno secondo alcuni indizi - attraverso una forma “spacchettata”, cioè attraverso più leggi di revisione costituzionale (una sul Parlamento e sul federalismo, una sui poteri del premier, una sull'ordinamento giudiziario), ma tutte orientate verso un

obiettivo finale unitario non dissimile da quello che fu respinto con il referendum del 2006: cioè verso un risultato diretto, da un lato, ad incrementare i poteri del Governo e, nel Governo, del premier, stabilendo un più diretto rapporto tra lo stesso premier e il corpo elettorale; dall'altro a ridurre il peso non solo del Parlamento rispetto al Governo ma anche dei vari apparati di garanzia, con un ridimensionamento dei poteri (e, per certi aspetti, anche dell'indipendenza) del Capo dello Stato, della Corte Costituzionale, delle varie magistrature. Ove un simile disegno, già tentato nel 2005, venisse riproposto, andrebbe, a mio avviso, contrastato con decisione proprio sul terreno della legalità costituzionale, dal momento che sarebbe tale da intaccare almeno due di quei principi che la Corte costituzionale ritiene intangibili, in quanto “supremi”: il principio relativo al ruolo centrale della rappresentanza parlamentare, dal momento che la nostra è una democrazia rappresentativa, e il principio relativo al ruolo che le garanzie costituzionali svolgono in una forma di Stato che l'articolo 1 della Costituzione, perno di tutto il sistema, ha voluto qualificare come democrazia “costituzionale” e non come democrazia “maggioritaria” o “plebiscitaria”.

7. Un'altra osservazione che vorrei fare riguarda il fatto che, come sopra ricordavo, la spinta verso le riforme sia costituzionali che istituzionali è nata nella nostra storia repubblicana più da problemi di funzionalità del sistema politico che da problemi di funzionalità del modello costituzionale: un modello costituzionale che, tra l'altro, ha dimostrato nel corso degli anni di avere una forte elasticità, una forte capacità di adattamento al variare delle diverse stagioni politiche.

Se così è le riforme dovrebbero essere in primo luogo orientate più verso la base che verso il vertice e cioè in primo luogo verso il miglioramento della qualità della nostra democrazia. Ma riforme di questo tipo, ancor più che sul livello costituzionale, vanno orientate sul terreno della legislazione elettorale (su cui è sempre più urgente rimettere le mani per ridare peso alle scelte degli elettori), nonché sul terreno una possibile disciplina dei partiti in grado di affrontare, in forme diverse da quelle sinora seguite, i temi essenziali del finanziamento, dell'accesso ai media, degli statuti interni, delle elezioni primarie. Temi connessi a quelli che in sede di riforma dei regolamenti parlamentari dovrebbero condurre al rafforzamento del ruolo del Governo in Parlamento e, corrispondentemente, alla razionalizzazione attraverso uno “statuto dell'opposizione” (di cui si parla da tempo ma senza risultati) degli strumenti di controllo affidati alle minoranze.

Da qui, quando si parla di riforme costituzionali, l'esigenza di affiancare a queste riforme in un contesto unitario anche alcuni interventi sulla legislazione ordinaria in materia elettorale e di partiti politici, nonché sui regolamenti parlamentari.

**8.** Concludo. Riforme dunque sì, purché ben calibrate sui percorsi della nostra storia nazionale, tali cioè da non mettere a repentaglio le basi originarie della nostra convivenza e al tempo stesso in grado di migliorare la qualità della nostra democrazia. Riforme che - oltre a non intaccare la “forma repubblicana” la cui inviolabilità è sanzionata dalla stessa Costituzione all'articolo 139 - non dovrebbero incidere in quel “nucleo primario” o, se vogliamo usare le parole della Corte costituzionale, in quel nucleo di “principi supremi” che fu il frutto delle

scelte più lungimiranti dei nostri costituenti e che alla prova del tempo ha ben corrisposto, come si diceva, a quegli obiettivi di costruzione e di radicamento della democrazia in un paese come il nostro. E quando parlo di “nucleo primario” o di “principi supremi” intendo far riferimento non soltanto ai principi fondamentali e al sistema delle libertà di cui alla prima parte della Costituzione (che oggi nessuno sembrerebbe, almeno a parole, voler mettere in discussione), ma anche alla forma del governo parlamentare, che ritengo connaturata alla nostra storia nazionale, una forma che va certamente razionalizzata e migliorata ricorrendo a quei correttivi di cui già i costituenti parlavano nel famoso ordine del giorno Perassi del settembre 1946 (e che non sono mai stati adottati), ma non abbandonata per passare a forme confuse di presidenzialismo o premierato, del tutto inadatte a un paese che, in ragione della sua persistente disomogeneità, deve trovare nello spirito di mediazione una delle sue connotazioni naturali. Così come, parlando di “nucleo primario” da preservare, credo che occorra far riferimento al ruolo di garante attivo ma imparziale del Capo dello Stato, all'attuale sistema di giustizia costituzionale (dove la Costituzione ha dato una delle sue pagine migliori), ad una forma di decentramento territoriale che completi sì il percorso avviato con la riforma del 2001 ma che, per non intaccare le basi di una unità non ancora del tutto compiuta, venga ad arrestarsi sulle soglie del federalismo. Un federalismo di cui oggi forse si parla con troppa disinvoltura senza un'esatta cognizione di quelle che sono le implicazioni sociali, politiche e istituzionali che la parola comporta.

Per questo ripartire dai punti indicati nella “bozza Violante” - che viene oggi spesso richiamata e che fu approvata alla fine della scorsa legislatura dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera con

una larga maggioranza - può essere oggi senz'altro utile e rappresentare un buon punto di partenza. Ma questo a condizione di non utilizzare tale riferimento come una leva per depotenziare politicamente la seconda Camera e indebolire, di conseguenza, la forza complessiva della rappresentanza parlamentare, dal momento che il nostro Parlamento è costruito su due Camere e, in un governo parlamentare, le due Camere per conservare la loro natura di organi costituzionali, devono assumere una rilevanza politica e non solo tecnico-normativa. Così come il richiamo alla "bozza Violante" non dovrebbe essere utilizzata per trasformare il nostro governo parlamentare in un anomalo premierato ovvero per intaccare in profondità le stesse basi dell'unità nazionale richiamate dall'articolo 5.

**9.** In sostanza, nel momento in cui torna a riaprirsi dopo tanti tentativi falliti un discorso sulle riforme costituzionali utili o necessarie per il nostro paese, il punto di partenza che, a mio avviso, occorre sempre tenere ben presente è che le Costituzioni svolgono una funzione naturale che, come è stato detto anche di recente, è quella di unire e non di dividere. Per questo la loro forza e il loro valore consistono innanzitutto nella loro tenuta nel tempo e nel loro radicamento sociale. Una forza e un valore che la nostra Costituzione, alla luce della sua storia, ha ampiamente dimostrato di possedere durante l'intero arco della sua vigenza che supera ormai quella di tutte le altre Costituzioni europee del secondo dopoguerra. Riformiamo dunque là dove è necessario riformare, scegliendo gli oggetti giusti (il bicameralismo, la struttura del Parlamento, i poteri normativi regionali, l'omogeneità e la compattezza dei Governi), e i percorsi più appropriati che non possono

essere altro che quelli previsti dall'articolo 138. Evitando, in ogni caso, di legare le riforme a obiettivi troppo condizionati dalle contingenze della politica, dal momento che una delle ragioni storiche degli insuccessi del passato è stata determinata proprio dal fatto che si è sempre cercato di riformare senza guardare alle “lunghe distanze”, ma solo ai vantaggi che, attraverso le riforme sarebbe stato possibile trarre nella stagione politica che si stava attraversando. Questo rischio va evitato considerando che le Costituzioni per loro natura nascono, come fu detto alla Costituente, “presbiteri”, appartengono cioè più alla sfera della storia che alla politica di un determinato paese.

Questo vale in particolare per la Costituzione dell'Italia repubblicana che ha accumulato sulle sue spalle il peso di una storia che non è stata certo facile, ma che nel tempo ha contribuito a irrobustire le basi di questa nostra comune cittadinanza.