

# Lo scopo delle riforme istituzionali: superare le disfunzioni del modello costituzionale o la perdita di qualità della nostra democrazia?\*

di Enzo Cheli

**1.** Esprimo un forte apprezzamento e una piena condivisione dei contenuti del documento introduttivo sul valore della Costituzione.

Per troppo tempo si è affrontato il tema delle riforme costituzionali centrando l'attenzione su quali riforme fare e come farle, senza approfondire la risposta alla domanda preliminare sul perché farle.

La domanda sul perché pone in gioco un giudizio sul rendimento storico complessivo della nostra carta repubblicana. Cosa ha funzionato e cosa non ha funzionato nell'esperienza della nostra Repubblica?

**2.** Tra i fattori di successo vorrei indicare: a) il mantenimento dell'unità nazionale in un paese fortemente disomogeneo e a rischio di divisione; b) il radicamento graduale della democrazia e delle libertà nel tessuto sociale; c) il funzionamento degli apparati "neutrali" di garanzia (Capo dello Stato; Corte costituzionale; magistratura).

Tra i fattori di insuccesso si devono, invece, richiamare: a) la mancanza di un'azione di governo ispirata a unità e omogeneità degli indirizzi politici (impedita, fino agli anni più recenti, dalla frammentazione del sistema politico); b) la scarsa imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa; c) e, negli anni più recenti, dopo la crisi del sistema "storico" dei partiti, il distacco tra istituzioni e cittadini (con conseguente crescita del fenomeno astensionista).

**3.** Se così stanno le cose, la crisi in atto della nostra democrazia (che si prolunga dall'avvio della "transizione") non è tanto la conseguenza di disfunzioni del modello costituzionale (che, anzi, ha manifestato una forte elasticità e capacità di adattamento alle diverse stagioni della nostra vita politica), quanto di disfunzioni attinenti alle caratteristiche ed agli equilibri del nostro sistema politico. Per correggere queste disfunzioni non serve tanto incidere sul modello costituzionale quanto sulle regole (formali e di prassi) che attengono alla qualità della nostra democrazia.

Queste regole attengono in particolare: a) alla legislazione elettorale (che va profondamente riformata); b) al funzionamento dei partiti (con riferimento al

---

\* E' il testo della sintesi dell'intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010 nella Sala della Regina della Camera dei deputati sotto la presidenza di Luciano Violante

## E. CHELI – LO SCOPO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI: SUPERARE LE DISFUNZIONI DEL MODELLO COSTITUZIONALE O LA PERDITA DI QUALITÀ DELLA NOSTRA DEMOCRAZIA?

finanziamento; alla democrazia interna; all'accesso ai media); c) al grado di libertà e pluralismo del sistema informativo.

Il tema delle riforme va, quindi, affrontato attraverso la predisposizione di un progetto organico che sia in grado di investire, secondo una visione unitaria, i vari livelli su cui intervenire (costituzione, legislazione ordinaria e regolamenti parlamentari), ancorché l'attuazione del progetto possa (e anzi debba) avvenire per gradi, secondo un ordine di priorità legate agli sviluppi del quadro nazionale ed europeo.

### 4. Sulla scorta di tali premesse quali riforme fare e come farle?

La riforma più urgente e necessaria resta quella della legge elettorale del 2005 che, pur avendo determinato un'apparente semplificazione del sistema, ne sta in realtà aggravando tutte le tendenze negative (specialmente con riferimento al distacco tra classe politica e corpo sociale, che si riflette immediatamente sulla funzionalità del Parlamento).

Altra riforma urgente è quella che attiene al rapporto tra forma di Stato e forma di governo e che investe il completamento della riforma costituzionale del titolo V. Questo completamento impone: a) che si metta a punto il sistema dei rapporti di rilievo costituzionale tra centro e periferia (con la riforma del bicameralismo in direzione di un modello differenziato nelle funzioni, ma tale da non declassare la collocazione costituzionale e la natura politica della seconda Camera); b) di sviluppare il percorso già avviato del "federalismo fiscale" in termini compatibili con l'unità nazionale e l'equilibrata distribuzione delle risorse.

Si potrà poi intervenire anche sul funzionamento della forma di governo, senza abbandonare il modello parlamentare che, peraltro, potrà essere rafforzato nella stabilità e nell'efficienza attraverso l'adozione di quei "correttivi" già richiamati alla Costituente nell'odg Perassi (con una più razionale disciplina regolamentare del "governo in Parlamento" e dello "statuto dell'opposizione").

In ogni caso gli interventi possibili sulla forma del nostro governo parlamentare non dovrebbero indebolire il quadro dei poteri e delle funzioni degli organi "neutrali" di garanzia che restano fondamentali ai fini della coesione di un paese ancora "diviso".

### 5. Come fare le riforme?

Vanno evitate le ipotesi di Assemblee costituenti, Convenzioni e nuove Bicamerali che sono circolate. La via naturale è quella dell'art. 138, da utilizzare correttamente attraverso disegni di legge distinti per oggetto (così da non condizionare la volontà del corpo elettorale in caso di referendum). Appare, comunque, opportuno rafforzare preliminarmente le garanzie connesse all'impiego della norma (maggioranza qualificata sempre? referendum consultivo sempre?).

6. Un referendum abrogativo sulla legge elettorale n. 270 del 2005 può essere utile per imporre al sistema politico l'esigenza di una riforma di tale legge. Resta, peraltro, difficile configurare l'ipotesi di una "riviviscenza" della legge elettorale precedente (il c.d. Mattarellum) in caso di accoglimento di una proposta abrogativa riferita all'intera legge.

E. CHELI – LO SCOPO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI: SUPERARE LE DISFUNZIONI DEL MODELLO COSTITUZIONALE O LA PERDITA DI QUALITÀ DELLA NOSTRA DEMOCRAZIA?

Per superare lo scoglio dell'ammissibilità ed al tempo stesso imporre una riforma della legge attuale nel suo impianto di fondo potrebbe essere utile indire un referendum orientato ad abrogare soltanto il premio di maggioranza sia alla Camera che al Senato.