

Recensione a E. Cheli, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 1-128

EMANUELE ROSSI*

Indice disponibile all'indirizzo: <https://www.mulino.it/isbn/9788815386335>.

Data della pubblicazione sul sito: 12 ottobre 2023

Suggerimento di citazione

E. ROSSI, *Recensione a E. Cheli*, Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali, *Il Mulino*, Bologna, 2023, pp. 1-128, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Istituto di Diritto, politica e sviluppo della Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" (Pisa). Indirizzo mail: emanuele.rossi@santannapisa.it.

Nel lavoro intitolato *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali* (il Mulino, 2023), Enzo Cheli offre una ricostruzione particolarmente lucida e profonda, come è da sempre nel suo stile, dello stato del dibattito italiano sul tema delle (“grandi”) riforme costituzionali.

Il volume raccoglie alcuni scritti recenti dell’Autore, in un arco temporale che va sostanzialmente dal 2017 ad oggi (con la ripresa anche di un lavoro del 2011 sui partiti politici), gli ultimi dei quali pubblicati sulla presente rivista (*Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali* n. 3/2022; *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni costituzionali* n. 4/2022). Ad essi è anteposta una Introduzione, nella quale vengono richiamate le linee di fondo della riflessione complessiva dell’A., e che possono essere così sintetizzate.

In primo luogo la considerazione che i “fallimenti” dei tentativi di grandi riforme (quelli registrati nei tre casi delle Commissioni bicamerali del 1983, del 1992 e del 1997, cui si aggiungono quelli conseguenti all’esito dei due referendum costituzionali del 2006 e del 2016) non vanno imputati al rigore del procedimento costituzionale, quanto piuttosto ai contenuti delle riforme che sono state tentate, “che non sono mai riuscite a realizzare un consenso adeguato né in sede parlamentare né in sede popolare”. Da qui la necessità, che egli addita ai potenziali futuri riformatori, di incentrare la propria attenzione non sul procedimento bensì sui contenuti e sugli obiettivi che si intendono affermare.

La seconda considerazione ha riguardo all’ipotesi di introdurre una forma di governo “di tipo” presidenziale, per la quale l’invito di Cheli è di considerare con attenzione il rapporto tra governabilità e sostenibilità, ovvero porre attenzione al rischio che riforme finalizzate a garantire maggiore “governabilità” possano indebolire eccessivamente l’attuale assetto delle garanzie costituzionali e quindi “compromettere seriamente la tenuta dell’impianto democratico”.

La terza riflessione riprende un tema che da tempo è stato sottolineato dai costituzionalisti (penso soprattutto a Pizzorusso e Zagrebelsky, ma anche a molti altri), ovvero che le riforme costituzionali non possono essere pensate ed utilizzate per correggere e superare le disfunzioni del sistema politico, le quali richiedono invece di agire su piani diversi.

Queste linee di riflessione vengono analizzate ed approfondite nei diversi saggi che costituiscono il contenuto del volume.

In particolare, con riguardo alla seconda, vengono considerate con particolare attenzione le proposte presentate nella scorsa ed anche nella presente legislatura, finalizzate a introdurre una forma di governo di tipo presidenziale, che l’A. analizza, come è suo costume, “fuori dagli steccati delle ideologie e nel terreno proprio della tecnica costituzionale”. La posizione di Cheli è netta (*Perché dico No al presidenzialismo*), ed è motivata con la considerazione che tali proposte si pongono l’esclusivo obiettivo di rafforzare la “governabilità” (termine che viene utilizzato

dall’A. tra virgolette, quasi a sottolinearne l’ambiguità del significato e la sua scarsa – se non nulla – scientificità), mentre la Costituzione del 1948, in ragione del suo impianto garantista, ha assicurato quella sostenibilità che si rischierebbe di perdere: “per questo – Egli conclude – tutto induce a pensare che la Costituzione vada oggi difesa anche più che in passato e che la forma di governo parlamentare di cui disponiamo non vada abbandonata”.

Quanto al punto sulle riforme effettivamente necessarie, l’analisi di Cheli induce a considerare il piano delle “riforme della politica” come campo di intervento necessario e prioritario, al fine ultimo di superare quelle disfunzioni del sistema politico “che investono oggi, in particolare, il distacco e l’isolamento delle istituzioni rappresentative e dei partiti che in esse operano dal corpo sociale”. Tali riforme dovrebbero riguardare, a giudizio di Cheli, in primo luogo l’ambito della regolazione dei partiti politici, per la quale egli invoca una legge quadro finalizzata a garantire quell’“effettiva partecipazione dei cittadini all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” di cui all’art. 3 Cost., come anche al fine di assicurare la tutela dei diritti inviolabili della persona nell’ambito delle formazioni sociali (art. 2). Se infatti significativi passi in avanti sono stati compiuti dalla legislazione degli ultimi anni (in particolare con le leggi n. 96 del 2012 e n. 13 del 2014, quest’ultima di conversione in legge del d.l. n. 149 del 2013), tuttavia essi non si sono rivelati sufficienti, se si considera che “il solco di sfiducia che separa i vertici dei partiti dalla base sociale anziché restringersi si sta allargando, come si può ben cogliere dall’astensionismo crescente”. L’altra riforma “politica” cui occorrerebbe mettere mano è quella elettorale, sia sul versante del sistema elettorale da utilizzare sia con riguardo agli altri numerosi e non secondari aspetti: dalla disciplina della selezione delle candidature alla regolazione della campagna elettorale e così via. Con riguardo in particolare al sistema elettorale, l’opzione dichiarata dall’A. (che peraltro rileva “l’uso improprio, strumentale e partigiano che si è fatto della legislazione elettorale”) è verso l’adozione di sistemi elettorali “misti”, che siano in grado di “combinare tra loro tecniche sia proporzionalistiche sia maggioritarie”, in quanto essi potrebbero essere in grado di offrire soluzioni positive ad “un sistema politico e frammentario qual è il nostro”. Nello specifico, e partendo dalla legge elettorale in essere, Cheli ne suggerisce un diverso correttivo maggioritario, che potrebbe consistere o in una elevata soglia di sbarramento o nell’adozione di un diverso correttivo maggioritario (consistente o in una soglia di sbarramento elevata o in un premio di maggioranza “contenuto e graduato in base al consenso ricevuto”), attribuendo altresì all’elettore il potere di scegliere i propri candidati. Al di là di tali possibili correttivi, Cheli indica un rischio generale che ogni legge elettorale dovrebbe evitare, quello “di impedire all’avversario di conquistare le chiavi del governo trasformando il Parlamento in un’assemblea a maggioranza variabile e perciò impotente”.

Sul piano poi delle riforme realizzate, l’A. dedica una riflessione alle prospettive aperte con la legge costituzionale n. 1 del 2020, osservando come malgrado le

premesse e le ispirazioni antiparlamentariste che ne avevano animato l'approvazione (anche da parte del referendum popolare), essa potrebbe costituire l'occasione "per valorizzare il ruolo del Parlamento attraverso un miglioramento della sua capacità operativa". Tale valorizzazione potrebbe realizzarsi, oltre che mediante interventi in parte già realizzati sul piano legislativo e regolamentare, anche attraverso riforme costituzionali che possano giungere a superare "l'anomalia rappresentata dal nostro bicameralismo paritario in direzione di un modello fondato sul carattere unitario dell'organo e della rappresentanza parlamentare", riprendendo in tal senso la prospettiva indicata da Andrea Manzella di un "monocameralismo temperato". Andando oltre tale obiettivo, per Cheli la prospettiva finale dovrebbe essere quella di una transizione verso il monocameralismo, in linea con le tendenze delle moderne democrazie rappresentative. Per arrivare a ciò, l'A. sottolinea la necessità di operare su una serie di piani (l'assimilazione dei regolamenti parlamentari, la programmazione comune dei lavori, l'adozione di strutture serventi comuni, e così via), tra cui anche "un più largo impiego del Parlamento in seduta comune", ad esempio in relazione al voto di fiducia e sfiducia al Governo, alla sessione di bilancio, alla conversione in legge dei decreti-legge e così via. Prospettiva che, all'evidenza, richiederebbe un intervento sulla Carta costituzionale.

Per concludere, si può ritenere che quest'opera, pur nella sinteticità dello sviluppo, offra al lettore, anche non specialista, un quadro chiaro e lucido dell'evoluzione che il nostro Paese ha vissuto sul piano dell'organizzazione delle istituzioni democratiche e delle prospettive che restano aperte. Come è nel suo stile da sempre, Enzo Cheli ama argomentare rifuggendo, come ripete in più occasioni, da posizioni "ideologiche": che non significa appoggiate su *Weltanschauung* (individuali o collettive), quanto piuttosto su considerazioni che utilizzano il tema degli assetti istituzionali per cercare di ottenere benefici su piani diversi. E questo è il vero bersaglio polemico che l'A. cerca di smascherare e mettere a nudo, richiamando la politica e il legislatore alle loro responsabilità storiche. Insieme, forte è il messaggio che viene trasmesso: la preoccupazione che le varie posizioni che si confrontano nel dibattito pubblico tendano ad offuscare i problemi di fondo che la nostra democrazia deve oggi affrontare, consistenti principalmente nella disaffezione delle persone nei confronti del ceto politico e rappresentativo e nella connessa incapacità delle organizzazioni sociali di consentire alla volontà popolare di farsi voce e di offrirne una sintesi efficace per le istituzioni. Per questo, l'invito di Enzo Cheli a considerare le questioni nella loro giusta dimensione, rivolto da chi ha vissuto da protagonista non soltanto il dibattito scientifico costituzionale ma anche la vita delle nostre istituzioni democratiche, assume un valore particolare e costituisce un richiamo autorevole per i costituzionalisti, come anche per le forze politiche e sociali.