

Che cosa significa cambiare una Costituzione

La scienza costituzionale e l'esperienza storica insegnano che quando si affronta una riforma costituzionale, non di dettaglio ma di vasto impianto, occorre tener conto almeno di due premesse. La prima premessa è che le Costituzioni sono congegni delicati che vanno trattati con molta cura dal momento che servono a tenere unito il tessuto sociale di un Paese per un lungo arco di tempo, impegnando non una, ma più generazioni. Per questo si dice che le Costituzioni, più che nella politica, affondano le loro radici nella storia delle società che sono chiamate a regolare.

La seconda premessa è che le Costituzioni, dal momento che sono destinate a definire, oltre che le basi della convivenza sociale, anche le regole fondamentali del gioco politico, per reggere la prova del tempo devono risultare condivise se non da tutti quanto meno dal numero più alto possibile dei giocatori in campo. Nel caso del referendum costituzionale d'autunno, i giocatori questa volta saranno i cittadini legittimati al voto.

Si può, dunque, comprendere l'importanza della scelta che gli elettori italiani saranno presto chiamati a compiere: una scelta destinata a condizionare a lungo, nel bene e nel male, il futuro politico e istituzionale del nostro Paese.

Se così è, per fare una scelta che sia ragionevole e non troppo condizionata da suggestioni ideologiche coloro che in questa occasione si recheranno alle urne dovranno essere in grado di comprendere bene il senso di questa riforma, i suoi obiettivi e i suoi strumenti, nonché di valutare se la stessa, una volta applicata, abbia la possibilità di funzionare e di produrre gli effetti positivi che si auspicano per il futuro del nostro impianto istituzionale.

Sugli obiettivi della riforma non mi sembra che possano sussistere dubbi. Vediamo che la riforma mira in primo luogo a rafforzare la stabilità e l'efficienza del governo, rettificando un difetto di origine del nostro impianto costituzionale (difetto, peraltro, storicamente ben giustificato), che la crisi dei partiti, nell'ultimo ven-

tennio, ha concorso sensibilmente ad aggravare. Per conseguire questo obiettivo di fondo la riforma assume come punto di partenza la trasformazione del nostro bicameralismo «paritario» in un bicameralismo «differenziato», che viene posto in relazione con un nuovo assetto del nostro «Stato regionale» più orientato verso il centro e, comunque, sensibilmente diverso da quello attualmente tracciato nel titolo V della Costituzione.

Nel modello che la riforma traccia e che investe congiuntamente sia la forma di Stato che la forma di governo la Camera, unica titolare

Una scelta che dovrà essere ragionevole e non troppo condizionata da suggestioni ideologiche

in parallelo la funzione di organo rappresentativo del sistema delle autonomie locali. Si tratta di un modello che, nei suoi obiettivi di fondo, appare ragionevole e ben fondato tanto più ove si consideri che esso è il frutto di una lunga elaborazione concettuale che ha condotto già da molto tempo la nostra scienza costituzionale a proporlo alla sfera politica come uno dei possibili percorsi per una riforma diretta a rafforzare i poteri dell'esecutivo senza abbandonare l'originaria forma del governo parlamentare.

I dubbi nascono, peraltro, quando dal piano degli obiettivi si passa al piano degli strumenti che la riforma adotta per definire sia il nuovo modello di bicameralismo che il nuovo modello di Stato regionale.

Per quanto concerne il bicameralismo il dubbio fondamentale attiene al fatto di aver voluto ridurre al minimo non tanto le competenze quanto le capacità operative del nuovo Senato che, da organo destinato a integrare a livello costituzionale l'impianto del Parlamento, rischia, per la sua struttura e il suo funzionamento, di risultare trasformato in un'appendice del tutto inutile e ingombrante della forma di governo. Le singole soluzioni adottate su questo aspetto decisivo della riforma sembrano, infatti, orientate a costruire, più che un «bicameralismo differenziato», un «bicameralismo squilibrato» destinato ad aprire la strada – anche in ragione dell'accresciuta complessità del procedimento legislativo – a paralizzanti conflitti tra le due Camere. Ma seri dubbi suscita anche il nuovo modello di Stato regionale tracciato dalla riforma, sia per l'eccessivo spostamento del suo baricentro verso l'area statale sia per la delimitazione delle competenze statali e regionali, il quale, per la sua accentuata vaghezza, si presta, anziché a ridurre, ad aggravare la forte conflittualità oggi in atto tra Stato e Regioni.

Accade, dunque, che una riforma nata per obiettivi ben giustificati di semplificazione delle strutture e di riduzione della conflittualità interna al sistema rischi, per la sua inadeguatezza tecnica, di ottenere risultati del tutto opposti a quelli sperati al punto da incidere negativamente anche sulla stabilità e sull'efficacia di quelle funzioni di governo che la riforma intenderebbe, invece, potenziare.

I dubbi non investono, dunque, la necessità che una riforma vada fatta, e proprio sulle materie che questa legge investe, bensì la funzionalità e l'adeguatezza degli strumenti che in concreto vengono adottati e che non sembrano corrispondere ad un principio di coerenza con gli obiettivi prescelti. Questo, a mio avviso, è l'aspetto su cui da qui alla data del referendum occorrerà svolgere

una riflessione molto attenta entro nella valutazione di merito dei vari congegni che la riforma adotta, per correggerla e migliorarla nel caso che i «sì» prevalgano o per definirne un nuovo impianto nel caso che siano i «no» a prevalere. D'accordo, dunque, sul fatto che la riforma

costituzionale riguarda tutti ed è un problema troppo importante per essere lasciato alla riflessione dei soli costituzionalisti. Ma questo non deve indurre a trascurare che talvolta anche la scienza costituzionale, se usata con misura, può essere di aiuto per affrontare i problemi che una riforma costituzionale viene a mettere in campo così da compiere su questo terreno scelte appropriate.

*Le Costituzioni sono
congegni delicati
che vanno trattati
con molta cura*

Enzo Cheli ha insegnato Diritto costituzionale nelle Università di Cagliari, Siena e Firenze e Diritto dell'informazione e della comunicazione nelle Università di Napoli e di Roma. È presidente dell'Associazione di cultura e politica «il Mulino», membro dell'Accademia dei Lincei e vicepresidente emerito della Corte costituzionale. Con il Mulino ha pubblicato, tra l'altro, *Nata per unire. Costituzione e conflitto pubblico* (2012).