

Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole

ENZO CHELI*

Sommario: 1. I progetti di riforma costituzionale emersi di recente nelle diverse aree politiche del paese. – 2. Prima valutazione dei progetti che emergono dall’area della destra. – 3. Prima valutazione dei progetti che emergono dall’area della sinistra. – 4. Un cenno alla storia del riformismo costituzionale ed al fallimento delle “grandi riforme”. – 5. Ragioni che tendono a giustificare il rilancio di una “grande riforma”. Disfunzioni costituzionali e disfunzioni della politica. – 6. Punti di forza dell’attuale impianto costituzionale alla luce della sua storia. Ricerca della linea di confine tra ciò che ha funzionato e ciò che non ha funzionato in questo impianto. – 7. Riforme della forma di governo e riforme della politica. – 8. L’intreccio europeo prima condizione per valutare la ricerca di un percorso riformatore ragionevole.

Data della pubblicazione sul sito: 9 novembre 2022

Suggerimento di citazione

E. CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Vicepresidente emerito della Corte costituzionale; Professore ordinario a riposo di Diritto costituzionale nell’Università degli studi di Firenze. Indirizzo mail: e.cheli@virgilio.it.

1. I progetti di riforma costituzionale emersi di recente nelle diverse aree politiche del paese

Dopo un lungo silenzio con l'avvio della XIX legislatura il tema delle riforme costituzionali è ritornato di attualità nei programmi delle forze politiche.

Ma perché fare oggi le riforme? E quali riforme fare e come farle?

Partiamo da una rapida ricognizione delle proposte da ultimo emerse nelle diverse aree del mondo politico.

Nei programmi della destra, uscita vincente dalle elezioni, si tende a parlare della legislatura appena avviata come di una “legislatura costituente” cui va affidato il compito di intervenire su tre pilastri dell'attuale impianto costituzionale. In primo luogo, sul rapporto tra sovranità statale e Unione europea con il riconoscimento formale inserito in costituzione della preminenza del diritto costituzionale nazionale sul diritto europeo. In secondo luogo sulla forma di governo, con l'abbandono del governo parlamentare e l'introduzione di una forma di presidenzialismo ancora da precisare, ma fondata sulla elezione diretta del Capo dello Stato. In terzo luogo sulla diffusione di forme di regionalismo differenziato in grado di sviluppare e completare la riforma del Titolo V varata nel 2001, ma rimasta sinora incompiuta.

Queste riforme, nella visione espressa da destra, andrebbero realizzate con il concorso di tutte le forze parlamentari o attraverso una Assemblea Costituente eletta con criterio proporzionale o attraverso l'istituzione di una nuova Commissione bicamerale¹.

¹ Per un richiamo generale ai perni di questo disegno v. da ultimo l'intervista rilasciata a “*La Repubblica*” il 28 settembre 2022 dall'on.le Francesco Lollobrigida, capogruppo dei Fratelli d'Italia alla Camera nella scorsa legislatura.

Per il progetto diretto a trasformare la nostra forma di governo in senso presidenziale v. la proposta di legge costituzionale presentata alle Camere da Fratelli d'Italia nella scorsa legislatura (Atto Camera n. 716 in data 11 giugno 2018, di iniziativa dell'on.le Meloni e altri, con il titolo “Modifiche alla parte II della Costituzione concernente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica”, e Atto Senato n. 1489 in data 16 settembre 2019, di iniziativa del sen. Ciriani e altri, con il titolo “Modifiche agli artt. 83, 84, 85 e 86 della Costituzione in materia di elezione del Presidente della Repubblica”).

Per il progetto di una nuova Costituente v. la proposta di legge costituzionale presentata alla Camera da Fratelli d'Italia in data 28 marzo 2022 (Atto Camera n. 3541 di iniziativa dell'on.le Meloni, Lollobrigida ed altri con il titolo “Istituzione di una Assemblea per la riforma della parte II della Costituzione”). Nella relazione premessa a tale proposta si sottolinea, tra l'altro, l'esigenza di “una profonda revisione del sistema, volta alla riedificazione, e non alla mera formalistica ristrutturazione, dell'architettura costituzionale della Repubblica”.

Se passiamo ai programmi espressi dalle forze di sinistra vediamo che in tali programmi si parla in prevalenza della possibilità di un rafforzamento dell'attuale governo parlamentare sia attraverso interventi sull'impianto bicamerale sia attraverso il consolidamento della posizione del Governo mediante l'introduzione della sfiducia costruttiva e l'estensione dei poteri conferiti al Presidente del Consiglio secondo un modello che, nella sostanza, viene ad ispirarsi al cancellariato tedesco. Nei programmi della sinistra si fa anche spesso riferimento alla necessità di potenziare gli strumenti della partecipazione popolare nonché l'impiego e l'efficacia degli istituti di democrazia diretta. Tutti interventi da realizzare attraverso specifiche leggi di revisione costituzionale utilizzando l'impiego della procedura ordinaria tracciata nell'art. 138 della costituzione².

Questo in estrema sintesi lo stato delle proposte che in tema di riforme costituzionali da destra e sinistra vengono oggi poste sul tappeto della legislatura appena iniziata. Proposte la cui congruità ed adeguatezza al quadro italiano vanno peraltro valutate, oltre che sul piano strettamente politico, anche alla luce dei parametri propri della scienza costituzionale.

2. Prima valutazione dei progetti che emergono dall'area della destra

Partiamo da una prima valutazione dei progetti che vengono avanzati da destra e che, al momento, appaiono godere delle maggiori probabilità di successo.

C'è un punto preliminare da tenere presente in ordine a tali progetti che è, a mio avviso, questo. Ancorché si parli di revisione costituzionale ove tali progetti si

² Il progetto riformatore promosso dalla sinistra si coglie da ultimo nel disegno di legge costituzionale presentato al Senato il 13 ottobre 2022 dal sen. Parrini (Atto Senato n. 149 con il titolo "Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernenti le competenze delle Camere e del Parlamento in seduta comune, la composizione del Senato della Repubblica, il procedimento legislativo e i procedimenti di fiducia e sfiducia). Questo disegno di legge ricalca puntualmente il testo dei disegni di legge costituzionale presentati dal PD nella scorsa legislatura alla Camera in data 1 ottobre 2020 (Atto Camera n. 2697 di iniziativa dell'on.le Delrio ed altri) ed al Senato in data 2 ottobre 2020 (Atto Senato n. 1960 di iniziativa del sen. Marcucci ed altri). Nella relazione premessa a questo disegno si rileva come il progetto si ispiri "ad un modello di parlamentarismo razionalizzato che ha come scopo quello di rafforzare, coerentemente con i principi iscritti nella costituzione del 1948, i meccanismi di funzionamento del rapporto di fiducia tra l'Esecutivo e le Camere, garantendo una più sicura stabilità al Governo e restituendo al Parlamento il suo ruolo centrale nella definizione dell'indirizzo politico nazionale".

In sede scientifica, per una riforma in linea con i progetti della sinistra, ma più strettamente ispirata al modello di cancellariato tedesco fondato sull'elezione parlamentare del Capo del Governo, v., da ultimo, A. MANZELLA, *Per un presidenzialismo "di governo"*, in *Corriere della Sera*, 20 ottobre 2022.

dovessero realizzare nel loro impianto complessivo il risultato finale non sarebbe tanto quello di una revisione di alcune parti del nostro modello costituzionale quanto di un abbandono e di un rovesciamento delle maggiori linee ispiratrici che hanno orientato le origini e gli sviluppi di tale modello.

In primo luogo è indubbio che il riconoscimento della preminenza formale del diritto costituzionale interno sul diritto europeo verrebbe a ribaltare la linea interpretativa che in Italia si è affermata, dopo il varo dei Trattati e alla luce degli artt. 11 e 117 cost., attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale grazie anche al colloquio costruttivo che la stessa ha avuto nel corso del tempo con la Corte di giustizia dell'Unione europea. Linea che, come sappiamo, ha condotto ad affermare la vigenza diretta e la supremazia del diritto europeo sul diritto nazionale salvo il rispetto dei "controlimiti" rappresentati dai principi supremi e dai diritti inviolabili fissati nella costituzione statale. Controlimiti che la Corte costituzionale ha, d'altro canto, utilizzato con estrema cautela richiamandoli soltanto in casi estremi relativi al principio di legalità posto a base del nostro diritto penale.

In secondo luogo, per quanto concerne l'aspetto dell'introduzione di una forma di presidenzialismo legata all'elezione diretta del Capo dello Stato, la riforma, per come risulta al momento configurata nei progetti della destra, è tale da intaccare una delle basi dell'originario impianto tracciato dalla costituzione del 1948 attraverso la definizione della posizione e dei poteri conferiti al Presidente della Repubblica: impianto che trova la sua base nella linea ispiratrice della nostra forma di governo come governo parlamentare corretto dalla presenza di efficaci contropoteri di controllo sulla maggioranza.

Su questo terreno è noto come la carta del 1948 abbia inteso contrapporre alla funzione di indirizzo politico affidata, ai sensi dell'art. 1 cost. "nelle forme e nei limiti della costituzione", alla maggioranza parlamentare ed al Governo espressione di tale maggioranza una funzione di controllo, di equivalente peso costituzionale, destinata a garantire la rigidità del disegno costituzionale, funzione sinergicamente affidata sia al Capo dello Stato che alla Corte costituzionale. Nel progetto presidenzialista formulato dalla destra il ruolo di garanzia affidato al Capo dello Stato quale rappresentante dell'unità nazionale viene annullato per essere sostituito da un ruolo di guida del Governo, cioè dalla funzione di parte affidata alla maggioranza. Le basi stesse del nostro impianto democratico, così come tracciate nell'art. 1 della costituzione, vengono pertanto intaccate dalla trasformazione dell'attuale organo supremo di garanzia delle "forme" e dei "limiti" della costituzione in un organo di governo cui si affida il compito di guidare la maggioranza insieme con un Presidente del Consiglio in posizione subordinata. In questo caso la rottura dell'originario impianto costituzionale è così forte e pervasiva da non escludere anche una valutazione della sua compatibilità con quella "forma repubblicana" che l'art. 139 cost. intende garantire come immutabile.

Sempre su questo piano non minori sono, d'altro canto, le perplessità che i progetti della destra vengono a suscitare in tema di procedure e forme da adottare per il varo delle riforme quando tali progetti mettono in campo, nonostante l'esperienza negativa del passato, lo strumento di una Commissione bicamerale o, in termini ancora più incisivi, l'elezione di una Assemblea costituente che dovrebbe operare in parallelo con le due Camere. Ambedue tali strumenti, ove si voglia agli stessi affidare un ruolo che vada oltre la semplice proposta, presentano il difetto di aggirare e scavalcare la procedura fissata con molto rigore dall'art. 138 della stessa costituzione. Procedura che impone l'adozione per ciascun istituto da riformare o norma da modificare distinte pronunce legislative del Parlamento sottoposte ad un procedimento differenziato che include la possibilità di una sanzione referendaria.

3. Prima valutazione dei progetti che emergono dall'area della sinistra

Rispetto ai parametri costituzionali non presentano aspetti problematici le linee delle riforme prospettate dalla sinistra (e in particolare dal Partito Democratico) che vengono a ispirarsi ad un disegno più sfumato e cauto. Il criterio che tende a unificare tale disegno appare in sostanza orientato verso la conservazione della forma del nostro governo parlamentare, peraltro da migliorare nella sua funzionalità lasciando intatti i principi di base tracciati dalla carta del 1948. Impostazione questa che investe sia la sfera parlamentare che la sfera governativa.

Sul piano parlamentare l'obiettivo primario che questo disegno propone è in primo luogo quello di un impiego più efficiente e razionale del modello di bicameralismo di cui disponiamo: e questo al fine di aprire la strada ad un bicameralismo differenziato nelle funzioni cioè "imperfetto". Questo percorso risulta già avviato a seguito della riduzione nel numero dei parlamentari operata con la riforma costituzionale del 2020, riduzione che oggi viene a rendere più semplice tanto il coordinamento funzionale tra le due Camere quanto la possibilità di un maggiore utilizzo del Parlamento in seduta comune. Questo utilizzo, attualmente previsto per casi molto limitati, verrebbe infatti esteso, con evidente vantaggio sull'operatività parlamentare, al voto di fiducia e di sfiducia ed alla sessione di bilancio. Su questa linea un ulteriore miglioramento nella funzionalità dell'attuale impianto bicamerale potrebbe conseguirsi anche attraverso un più stretto coordinamento nel lavoro delle due Camere da attuarsi attraverso riforme dei regolamenti parlamentari ovvero attraverso l'utilizzo di uffici e strutture serventi comuni. Linea che tenderebbe a conferire la natura di organo costituzionale al Parlamento nel suo complesso anziché a ciascuna Camera.

Per quanto concerne la sfera governativa il disegno della sinistra prende le mosse dall'esigenza, sinora inattuata, espressa dalla Costituente nell'ordine del giorno Perassi del settembre 1946 dove si affermava la necessità, per le particolari condizioni del sistema politico italiano, di introdurre una forma di governo

parlamentare corretta in quanto “da disciplinarsi con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. Prospettiva, peraltro, mai realizzata, dal momento che la costituzione si è limitata a introdurre nel quinto comma dell’art. 94 solo alcuni meccanismi limitativi del voto di sfiducia, mentre una realizzazione più compiuta potrebbe ora attuarsi attraverso una riforma diretta a introdurre la “sfiducia costruttiva” e a conferire al Presidente del Consiglio una posizione di “primus” effettivo in base alla concessione allo stesso di una fiducia separata e di un potere non solo di nomina, ma anche di revoca dei singoli componenti l’esecutivo.

Linea in sostanza ispirata al modello del cancellierato tedesco, ma che conserva intatti gli attuali poteri del Presidente della Repubblica.

Queste modifiche, sempre nella visione della sinistra, andrebbero introdotte con distinte e puntuali leggi di revisione costituzionale da approvare ai sensi dell’art. 138 cost., con una procedura che non si presti ad alcuna obiezione di natura costituzionale.

4. Un cenno alla storia del riformismo costituzionale ed al fallimento delle “grandi riforme”

In che misura tali riforme, alla luce dei parametri propri della scienza costituzionale, possono risultare praticabili ed utili?

Per dare una risposta a questa domanda, occorre innanzitutto operare un richiamo a come il tema delle riforme costituzionali si è sviluppato nell’arco della nostra storia repubblicana.

Dalla sua nascita la costituzione italiana è stata modificata, attraverso leggi costituzionali e di revisione costituzionale, trentasette volte, ma nessuna di tali modifiche, riferite tutte a norme e istituti particolari, ha intaccato le originarie linee ispiratrici del disegno costituzionale. Soltanto in un caso (con la riforma del titolo V varata nel 2001) l’intervento ha investito lo spazio ampio della forma di Stato, nel tentativo, peraltro rimasto incompiuto, di trasformare l’originario modello di Stato regionale in una forma di Stato prefederale.

A partire all’inizio degli anni ottanta del secolo scorso, sotto la spinta di una visione politica più radicale del riformismo costituzionale, sono stati avviati percorsi parlamentari diretti a varare ipotesi di “grandi riforme” in grado di incidere sull’intero impianto costituzionale e, in particolare, sulla forma di governo tracciata nella Parte II del testo costituzionale. Abbiamo così assistito alla nascita di tre Commissioni bicamerali (la Bozzi nel 1985; la De Mita-Jotti nel 1992; la D’Alema nel 1997), investite del compito di tracciare modifiche di largo respiro, ma che non sono giunte in porto, al pari delle due “grandi riforme” varate in via definitiva dal Parlamento nel 2005, su iniziativa di un governo di centro-destra, e

nel 2015, su iniziativa di un governo di centrosinistra, ma bocciate dal corpo elettorale nei successivi referendum costituzionali.

La storia delle “grandi riforme” costituzionali è, dunque, nel nostro paese una storia di ripetuti fallimenti. Questo è il dato di partenza che va considerato quando, dopo oltre quarant’anni di tentativi falliti o mal riusciti, si pone nuovamente il problema di quale sia il percorso da seguire oggi per impostare e realizzare una riforma costituzionale che oltre ad essere di vasto respiro, possa risultare anche ben commisurata all’attuale realtà politica del nostro paese.

5. Ragioni che tendono a giustificare il rilancio di una “grande riforma”. Disfunzioni costituzionali e disfunzioni della politica

Per individuare questo percorso due sono le considerazioni su cui la dottrina costituzionale induce a fermare l’attenzione.

La prima considerazione riguarda lo stato di salute in cui attualmente versa l’oggetto che si intende sottoporre a riforma. La seconda l’efficacia degli strumenti che si intendono utilizzare per dare sostanza ad una riforma di vasto respiro.

Oggi, come in passato, l’esigenza di una riforma di questo tipo viene innanzitutto riferita alla instabilità e alla scarsa efficienza operativa dei governi e, più in generale, del potere esecutivo. Questo rilievo critico è sicuramente valido per quanto concerne il profilo dell’instabilità se si pensa ai sessantaquattro governi che il nostro paese ha visto succedersi nell’arco della sua storia repubblicana (con una durata media di ciascun Governo che non raggiunge il biennio), ma risulta meno convincente ove si pensi al profilo del potere di fatto che il Governo, nell’arco della storia repubblicana, ha potuto progressivamente conquistare erodendo – specialmente nel campo della normazione – lo spazio decisionale riservato alla sfera del Parlamento. Basti solo riflettere per quanto concerne l’esperienza più recente alle vicende legate alle varie emergenze che il nostro paese ha dovuto affrontare e che hanno dimostrato come il Governo, nel funzionamento complessivo della macchina costituzionale, sia stato in grado di disporre di poteri molto estesi, tali da incidere non solo efficacemente ma anche tempestivamente, nel flusso delle dinamiche economiche e sociali del paese. Quello che, invece, ha sempre mal funzionato nel nostro modello di governo parlamentare è stato il sistema degli snodi sottesi all’indirizzo politico considerato nel suo complesso e legato al rapporto, mediato dai partiti politici, tra corpo sociale, Parlamento e Governo.

Una disfunzione che, peraltro, a ben guardare non va imputata tanto ad un modello costituzionale che ha sempre manifestato una elevata capacità di risposta e adattamento al variare delle diverse congiunture politiche quanto alle strozzature di un sistema politico guidato da partiti incapaci di tenere in vita un rapporto aperto e dinamico con il tessuto sociale.

**6. Punti di forza dell'attuale impianto costituzionale alla luce della sua storia.
Ricerca della linea di confine tra ciò che ha funzionato e ciò che non ha
funzionato in questo impianto**

Di contro a questo aspetto sicuramente disfunzionale del nostro sistema politico vediamo ora quali sono stati, invece, i punti di forza del nostro impianto costituzionale così come fissato nella carta del 1948.

Il primo (e anche più rilevante) punto di forza di questa costituzione va individuato, a mio avviso, nell'elevato radicamento sociale che essa ha raggiunto nel corso del tempo. Nata attraverso un compromesso raggiunto in condizioni avverse per la forte disomogeneità del tessuto politico che si trovava a dover regolare, essa si è tradotta nella realtà attraverso un processo attuativo molto lento, ma alla fine si è stabilizzata fino a raggiungere, tra le costituzioni europee del secondo dopoguerra, il livello più elevato di anzianità. Anzianità che, per la dimensione costituzionale, rappresenta non tanto un segnale di invecchiamento quanto di consolidamento istituzionale, dal momento che le costituzioni in quanto patti intergenerazionali tendono ad acquistare forza e resilienza non nei tempi brevi della politica ma nei tempi lunghi della storia attraverso il radicamento sociale che riescono a conseguire. Un radicamento che, per quanto concerne la costituzione italiana, appare confermato non solo dai settantaquattro anni della sua esistenza ma anche dall'esito dei due referendum costituzionali del 2006 e del 2016 che, contro la volontà della maggioranza parlamentare, hanno confermato l'impianto esistente.

Il secondo punto di forza sinora dimostrato da questa carta può essere poi individuato nell'elasticità del modello dalla stessa espresso e nell'equilibrato gioco di poteri e contropoteri dalla stessa costruito nell'ambito di una particolarissima forma di governo parlamentare operante all'interno di una nuova forma di "Stato costituzionale". Questa forma di governo ha consentito, infatti, a seconda delle stagioni politiche, l'uso di prassi diverse di parlamentarismo con una centralità che di volta in volta ha oscillato ora a favore del Parlamento, ora a favore del Governo, ora a favore del Capo dello Stato. Una forma di governo che ha altresì espresso uno dei suoi punti di forza nell'efficienza dei poteri di controllo affidati ai due fondamentali organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) la cui azione è intervenuta con effetti positivi in tutti i passaggi critici della nostra storia costituzionale. Azione che nel momento in cui traeva legittimazione dal modello costituzionale contribuiva anche a dare forza allo stesso, favorendo la sua condivisione nella coscienza popolare.

Se così stanno le cose le conclusioni che la scienza costituzionale induce a trarre appaiono evidenti. La costituzione si può e si deve riformare per correggerne i difetti più evidenti e migliorarne il funzionamento, ma la riforma, alla luce dell'esperienza, va indirizzata verso la parte (limitata) che ha funzionato male e non

verso la parte (prevalente) che ha ben funzionato. E la parte che ha ben funzionato è quella che ha consentito al nostro paese di impiantare gradualmente una democrazia fondata su di un ampio sistema di libertà individuali e sociali, sullo spostamento verso la periferia di molti poteri centrali, sulla forte tutela offerta al pluralismo politico ed alle minoranze. Democrazia indubbiamente di taglio garantista, ma ben radicata nei suoi valori e nelle sue forme e che al momento della nascita dei Trattati europei si è pienamente identificata nei valori e nelle forme che questi Trattati hanno inteso affermare per l'economia e la società dello spazio continentale.

7. Riforme della forma di governo e riforme della politica

La valutazione, alla luce del suo percorso storico, del nostro impianto costituzionale alla luce del suo attuale stato di salute favorisce, quindi, una certa cautela verso il rilancio del tema delle riforme costituzionali cui oggi assistiamo. E questo perché, se alcune riforme sono indubbiamente necessarie per migliorare la funzionalità complessiva del nostro impianto istituzionale, esse non dovrebbero essere tali da squilibrare ciò che di questo impianto ha nel complesso sinora ben funzionato, ma risultare ben mirate sulle vere patologie che occorre affrontare.

Su questo terreno il rischio di fondo che va evitato è quello di considerare le riforme costituzionali (e, in particolare, la riforma della forma di governo) come lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni in atto nel sistema politico, disfunzioni che investono oggi, in particolare, il distacco e l'isolamento delle istituzioni rappresentative e dei partiti che in esse operano dal corpo sociale. Queste disfunzioni, per il livello raggiunto, mettono ormai a rischio non tanto la governabilità quanto la stessa sostenibilità dell'impianto democratico così come definito nelle sue basi dalla costituzione. Disfunzioni che non si curano tanto modificando i congegni della macchina costituzionale quanto migliorando la qualità del carburante politico cui spetta il compito di alimentare tale macchina. Se così è, l'obiettivo più urgente da perseguire sul terreno delle riforme non sembra oggi essere tanto quello di una modifica radicale della forma di governo, quanto quello di una rigenerazione delle prassi della politica da attuare attraverso la correzione delle patologie in atto nel funzionamento e finanziamento dei partiti politici, nella legislazione in materia di elezioni e di comunicazione politica, nella correttezza e trasparenza richiesta a chi è chiamato a svolgere funzioni pubbliche. Operare immediatamente un "salto di corsia" dal governo parlamentare verso una forma di governo presidenziale prescindendo da questi interventi orientati a superare le maggiori strozzature del nostro sistema politico, anziché migliorare, potrebbe infatti rischiare, in un assetto frammentato qual è quello oggi in atto in tale sistema, di peggiorare seriamente lo stato delle cose mettendo a dura prova la stessa stabilità dell'intero impianto istituzionale. E questo perché, in una situazione

come quella attuale, il governo presidenziale, oltre a indebolire il quadro delle garanzie operanti a favore delle minoranze, viene inevitabilmente ad accentuare la conflittualità politica aggravando il rischio di rotture del tessuto istituzionale. Per questo tutto induce a pensare che il modello di governo parlamentare scelto dalla Costituente per guidare un assetto caratterizzato - secondo la definizione che Mortati enunciò alla Costituente³ - da “molti partiti molto divisi” resti ancora lo strumento che più è in grado di garantire la coesistenza tra le forze di una società fortemente disomogenea come la nostra.

8. L'intreccio europeo prima condizione per valutare la ricerca di un percorso riformatore ragionevole

La valutazione delle proposte di riforma oggi in campo va, infine, fatta anche per quanto concerne la collocazione dell'Italia nel contesto europeo. Il nostro paese, fin dagli anni cinquanta del secolo scorso, utilizzando sul piano formale la chiave delle limitazioni di sovranità introdotte dall'art. 11 cost., ha fatto un forte e continuo investimento sul futuro dell'Europa come entità non solo economicamente, ma in prospettiva anche politicamente unificata. Gli eventi del nuovo secolo – dopo le crisi finanziaria, sanitaria e bellica che si sono avvicinate – hanno accentuato questa esigenza di avvicinamento e unificazione tra i popoli di Europa di fronte alle nuove forme che la geopolitica mondiale sta oggi assumendo. Ma qui entra in gioco un processo che scavalca il tema delle riforme riferibili alle singole costituzioni nazionali per avallare il rilancio di una costituzione europea a impianto federale. Questo probabilmente è il primo tema che oggi, sul terreno del futuro costituzionale, andrebbe affrontato nel momento in cui si mettono in campo

³ Per una valutazione di quale sia la forma di governo più idonea al contesto politico italiano sorto nel secondo dopoguerra resta ancora fondamentale il dibattito che si svolse nel settembre del 1946 nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituente e, in particolare, la relazione sull'organizzazione costituzionale dello Stato che Mortati illustrò il 3 settembre dove si richiama la necessità di conoscere “i presupposti di carattere giuridico e sociale per cui una forma, in un dato ambiente storico, potrà apparire preferibile ad un'altra” e dove si conclude “che è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di Governo, se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono il presupposto necessario perché questi congegni funzionino a dovere”. Mortati in tale occasione, rifiutando il governo presidenziale ed il governo parlamentare puro avanzava la proposta di un governo direttoriale, ma nella sostanza aderiva alla linea espressa da Tosato che, nella stessa discussione, avanzava la proposta, alla fine risultata vincente, ispirata al “contemperamento e ad “una specie di contaminazione del governo presidenziale con il governo parlamentare”, (v. per questo dibattito, *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, Commissione per la costituzione, Roma, Camera dei deputati – Segretariato generale, 1971, pp. 895 ss.).

riforme da apportare al tessuto di una costituzione nazionale. Un tessuto che ormai viene sempre più a intrecciarsi anche sul piano degli assetti costituzionali con il quadro europeo. Recuperare oggi la prospettiva di una costituzione europea significa d'altro canto rilanciare anche il riferimento a quelle "tradizioni costituzionali comuni" richiamate dall'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tradizioni in larga parte presenti e ben conservate nelle forme e nella memoria storica della costituzione italiana del 1948.

Per questo nel momento in cui viene a riaprirsi nel nostro paese una stagione di riforme costituzionali appare sempre più necessario impegnarsi nella ricerca di un percorso oltre che politicamente utile anche costituzionalmente praticabile, cioè ragionevole alla luce della nostra storia istituzionale, delle condizioni del nostro sistema politico e del quadro europeo.