

Presentazione

1. La raccolta che si presenta, per quanto ampia, non abbraccia tutti gli scritti di Enzo Cheli. Lo scopo perseguito non era d'altronde un'irraggiungibile completezza, ma l'individuazione dei filoni di ricerca che sono stati sviluppati nel corso di un'intera vita, lasciando echi riconoscibili in tutte le attività, scientifiche, istituzionali, professionali, svolte dall'Autore.

Tra questi temi, mai abbandonati nel corso degli anni, spicca innanzi tutto la ricostruzione storica delle circostanze e delle personalità che hanno dato vita alla Carta costituzionale, come indispensabile strumento di interpretazione e insieme di misurazione della vitalità di quest'ultima.

Più di altri, il Nostro ha invero avvertito il rischio che l'avvicinarsi delle generazioni – tanto tra i governanti quanto tra i governati – rappresenta per la legittimazione del documento costituzionale, ed ha ritenuto tipica responsabilità del costituzionalista affrontarlo: senza rifugiarsi, all'inizio, nell'imperante formalismo e senza cedere, in séguito, all'idea della rottura costituzionale.

Ideato negli anni Settanta, l'approccio storico alla Costituzione apparve allora del tutto nuovo, e l'unico forse capace di restituire attualità alla Carta del 1948. La sua forza (che conquistò, tra gli altri, la sottoscritta) stava nel cercare di rispondere ad alcune questioni divenute ormai ineludibili: come dare conto dell'autenticità del compromesso costituente, mentre venivano progressivamente messi a nudo i tanti *enjeux* politici e internazionali che lo avevano influenzato? E come giustificare l'adeguatezza di quel compromesso in un contesto economico e sociale divenuto per tanti aspetti così diverso?

Risulta vincente, al riguardo, la proposta di una chiave di lettura culturale. Fondata sulla estrazione sociale e sulla storia personale di molti Costituenti, essa appare in grado di illuminare circostanze altrimenti inspiegabili: quali non solo la prosecuzione pressoché indisturbata dei lavori nonostante la rottura avvenuta tra le forze politiche di governo, ma anche il peso assunto nella Costituzione dalle garanzie di stampo liberale, pur nell'estrema debolezza delle forze politiche che ne erano portatrici. Come spiega il Nostro, quelle garanzie rappresentarono spesso il terreno d'incontro e di mediazione tra le ideologie allo-

ra maggioritarie, contribuendo con queste ultime alla creazione di una Carta del tutto nuova ed originale.

In questo senso il compromesso costituente appare, nel suo complesso, autentico e insieme adeguato al mutare dei tempi: perché scaturisce da un'operazione culturale e non da una estrinseca negoziazione, e perché quell'operazione si rivela, felicemente, presbite rispetto alle condizioni storico-sociali di partenza.

2. Su questa analisi si innesta l'indagine sulle caratteristiche che marcano, secondo Enzo Cheli, la novità del disegno costituzionale.

Se Alberto Predieri è stato colui che ha posto l'accento sulla originalità del progetto di emancipazione tracciato dall'art. 3, comma 2, smentendone la natura – politicamente e giuridicamente – ingannevole, Enzo Cheli si è incaricato di un compito forse altrettanto ingrato, quando ha inteso contestare che la forma di governo e di Stato prevista dalla Costituzione sia ricalcata su modelli superati, se non incerta o ambivalente.

Il superamento della tradizione liberale viene innanzi tutto individuato nella piena legittimazione del Governo come organo costituzionale, dalla quale discendono – nel rispetto delle garanzie costituzionali – le ampie potenzialità del potere regolamentare dell'Esecutivo. Come ha di recente ricordato Alessandro Pizzorusso, la precoce armonia con le esigenze dello Stato sociale, quali si andavano manifestando in tutti i Paesi europei, non ha impedito a questa ricostruzione di avere un esito molto tardivo. L'applicazione della legge 23 agosto 1988, n. 400 si è incaricata del resto di dimostrare che il rischio dell'arbitrio governativo non si cela tanto nell'esercizio delle nuove forme di regolamento previste e disciplinate dalla legge, secondo l'auspicio del Nostro, quanto nella fuga da quelle forme.

Parallelamente viene sviluppato il tema del Capo dello Stato, quale necessario *pendant* del potere Esecutivo. All'interno del quadro di riferimento indicato da Vezio Crisafulli – il sistema dei limiti al potere della maggioranza – il Nostro sceglie in tal modo l'argomento più difficile, tanto per il peso della storia quanto per le opacità che lo caratterizzano.

L'idea di partenza è che grazie al Capo dello Stato la nostra forma di governo e di Stato risulti *corretta* in funzione dei ricordati limiti al potere di maggioranza.

Il contributo di Enzo Cheli allo sviluppo di questa idea – condivisa dalla dottrina maggioritaria – sta nel particolare interesse dell'Autore per il carattere *attivo* del ruolo presidenziale, che lo differenzia da quello spettante al giudice costituzionale. Questo aspetto è del resto inevitabile: lo richiede il confronto con il pensiero di Paolo Barile, e con

il suo tentativo di agganciare la forza normativa della Costituzione ad un soggetto dotato di iniziativa.

Nel pensiero del Nostro questa esigenza viene accolta, chiarendo tuttavia che l'iniziativa presidenziale non va confusa con la titolarità di un autonomo potere di indirizzo, quale la Costituzione riserva agli organi politicamente responsabili.

Sul ruolo del Capo dello Stato l'Autore torna invero continuamente, sempre per esaltarne l'autonomia, ma anche per ribadirne la funzione di garanzia. Questa visione ampia ed elastica gli consente da un lato di sdrammatizzare la progressiva espansione delle funzioni presidenziali, ma gli impone dall'altro di segnalare che i limiti del modello costituzionale sono stati toccati, con la presidenza Napolitano, e gli impedisce altresì di avallare qualsiasi modifica tacita del regime in senso presidenziale o semipresidenziale.

3. In definitiva, nella visione di Enzo Cheli l'attenzione per le garanzie non eclissa mai il ruolo centrale che spetta, in una società democratica, all'esercizio del potere politico.

Fin dall'inizio dei suoi studi, l'Autore si è chiesto (nei complementari scritti dedicati alle nozioni di atto politico e di organo costituzionale) in che consiste, e a chi spetta, il potere di decisione politica: distaccandosi dalle visioni totalizzanti della Costituzione, ha sempre nutrito la convinzione che la politica abbia e debba avere uno spazio.

Dal punto di vista dogmatico, questa idea viene fondata sulla duplice attitudine delle norme costituzionali, destinate a valere come limiti esterni per gli organi titolari dell'indirizzo e invece come finalità vincolanti per gli organi di garanzia.

Dal punto di vista ermeneutico viene invece sottolineata, a più riprese e con diversi accenti, la flessibilità o apertura delle disposizioni costituzionali, il carattere misto delle formule prescelte, la mediazione che le caratterizza.

L'obiettivo è quello di far sì che la democrazia sia non solo proclamata, ma possa funzionare, secondo il monito di Piero Calamandrei; senza illudersi che lo spazio della politica possa essere adeguatamente occupato dai soggetti titolari di compiti di garanzia, quali lo stesso Capo dello Stato, la magistratura, il giudice costituzionale, o le autorità indipendenti.

Da qui la ripetuta denuncia delle debolezze che impediscono al sistema dei partiti di svolgere il proprio ruolo (la frammentazione, la incapacità di resistere alla pressione dei micro-interessi, la corruzione) e lo scetticismo manifestato riguardo alla possibilità che siano "le istituzioni", in quanto tali, a prenderne il posto.

Da qui, allo stesso tempo, il costante richiamo ai presupposti senza i quali la democrazia non può veramente funzionare, tra i quali vanno annoverati non solo la libertà di espressione e il pluralismo dei *mass-media*, ma anche la buona salute del servizio pubblico radiotelevisivo.

4. L'esigenza – direi morale prima che giuridica – di verificare periodicamente l'attualità della Carta si ripropone drammaticamente con il passaggio di Tangentopoli. A questo appuntamento il Nostro si presenta con una posizione alquanto articolata, irriducibile all'alternativa secca tra rottura della costituzione materiale e continuità della Costituzione formale, che molti finiranno con l'accettare.

Da un lato, infatti, Enzo Cheli ha ritenuto legittimo e opportuno un cambiamento degli assetti costituzionali ben prima che la crisi esplodesse in tutta la sua virulenza. A suo avviso, non è tanto la brutale scomparsa dei partiti tradizionali, quanto la già maturata attenuazione della disomogeneità politica che essi impersonavano a richiederlo. Dall'altro lato, il Nostro non può fare a meno di constatare che l'assetto scaturito dal *referendum* del 1993 ha fatto rivivere quella disomogeneità – se possibile in forme ancora più acute –, alla quale le nuove forze politiche non sembrano in grado di opporre un progetto culturale di riunificazione paragonabile a quello varato nel 1948.

Da qui scaturisce la convinzione che, seppure permanga la necessità di assicurare forza e unità di indirizzo all'Esecutivo, questa non possa implicare lo smantellamento del sistema di limiti alla maggioranza che ha fatto della nostra una democrazia pluralista.

L'argomento più forte è visto nel fatto che la dialettica tra indirizzo e garanzia sancita nel 1948, pur nel passare dei decenni, ha continuato a dare frutti positivi, meritando una significativa approvazione popolare nel *referendum* del 2006. Lungi dal vagheggiare la "grande riforma", il Nostro appare dunque preoccupato di salvaguardare quello spirito di flessibilità, di mediazione e di contaminazione che si incarna, da un lato, nella forma di governo parlamentare, e dall'altro nelle funzioni di livello costituzionale spettanti al Senato.

Il mito della palingenesi non può d'altronde attecchire in chi ha sempre coltivato lo studio della storia, toccando con mano l'importanza delle radici e la necessità di preservarle, tanto più quando ci si accinga a potature o innesti di una certa importanza.

Michela Manetti