

## *Presentazione*

La lettura dei "Frammenti di critica delle Istituzioni" offre a chi vi si accosti un ricco e variegato patrimonio di acute riflessioni e sollecitazioni al dibattito sulle vicende politico-costituzionali italiane dell'ultimo quinquennio, di cui l'Autore è stato in questi anni un assiduo commentatore.

Come il filologo nell'affrontare un testo antico sa farsi narrare non soltanto la storia che esso contiene, ma anche la storia da cui quel testo proviene, così anche il lettore attento di queste pagine non può non vedere emergere da esse le tracce evidenti della storia illustre da cui provengono, che è la storia scientifica e professionale di Carlo Chimenti, a cui ho avuto l'onore di succedere nella cattedra di Diritto costituzionale della Facoltà di Scienze Politiche dell'Ateneo di Roma Tre.

Magistrato, funzionario parlamentare, docente universitario, uomo di governo: la sua multiforme esperienza al servizio delle Istituzioni ha costantemente alimentato la riflessione giuridica ed il contributo di pensiero di uno studioso, dal profondo tratto umano, mai rinserrato nella *turris eburnea* del "combinato disposto".

Ben si comprende, allora, il riferimento esplicito ad una riflessione "critica" sulla vita recente delle nostre Istituzioni: κρινεῖν nel senso di spiegare, certo, ma anche nel senso di giudicare; e per giudicare è necessario conoscere, scegliere, avere il coraggio di prendere parte, quel coraggio che certamente a Carlo Chimenti non è mai mancato.

Assai significativa si rivela quindi la scelta di porre ad *incipit* di questa raccolta il ricordo di "Paolo Barile uomo delle Istituzioni", pronunciato all'Università di Firenze nel 2004, nel quale l'Autore affronta un nodo della storia recente tanto misconosciuto quanto determinante per la maturazione degli attuali equilibri istituzionali. Quel contributo evoca al lettore un'appartenenza: il "patriottismo istituzionale" e la scarsa sensibilità alle "lusinghe del potere" di cui parla Chimenti si inseriscono in una chiara linea di continuità ideale, che attraverso Paolo Barile risale fino a Piero Calamandrei, che continua ancor oggi a manifestare l'esigenza "anzitutto morale, di impegnarsi con tutte le forze nella salvaguardia e nel consolidamento delle conquiste democratiche racchiuse nella Costituzione".

La prima sezione raccoglie i contributi dedicati all'evoluzione della forma di governo italiana: di fronte alla trasformazione del nostro sistema politico verso una dinamica di tipo bipolare, per effetto dell'abbandono del proporzionalismo e dell'introduzione, nel 1993, di un

sistema elettorale misto in prevalenza maggioritario, che favorisce il collegamento delle liste in due coalizioni politiche contrapposte, la principale preoccupazione dell'Autore è rivolta all'esigenza di dotare il corpo elettorale di strumenti adeguati al nuovo, determinante potere di cui esso ormai dispone.

Nella logica maggioritaria e tendenzialmente bipolare che caratterizza oggi il nostro sistema politico, infatti, gli elettori sono chiamati direttamente a scegliere il Governo del Paese (e lo stesso Presidente del Consiglio, che può contare anch'egli sull'“investitura popolare”) senza più ricorrere alla mediazione dei partiti (ai quali invece spettava, nel sistema politico precedente al 1993, la definizione della "formula" di governo successivamente alle elezioni, e sulla base dei risultati elettorali) e senza più neanche, in caso di risultato elettorale netto, l'intervento decisivo del Capo dello Stato e del Parlamento (i quali si limiterebbero infatti a "consacrare", mediante la nomina e la fiducia, una investitura al Governo già compiuta nei fatti dal Corpo elettorale, con evidente pregiudizio delle rispettive prerogative costituzionali).

Una innovazione così importante necessiterebbe allora - secondo Chimenti - di correttivi istituzionali volti, da un lato, a difendere l'opposizione parlamentare dallo strapotere della maggioranza (eventualmente introducendo strumenti di accesso diretto, da parte delle forze di opposizione, al giudizio di organi di garanzia su determinati atti compiuti dalla maggioranza, sul modello della *saisine parlementaire* francese), e dall'altro a "mettere il corpo elettorale in condizione di adempiere con la massima consapevolezza al compito basilare - e del tutto nuovo per lui - di scegliere i governanti mediante la designazione del Presidente del Consiglio".

Su questo secondo punto, che implica una lettura critica del mutamento impresso al ruolo del Capo dello Stato dall'evoluzione verso un parlamentarismo maggioritario e bipolare, l'analisi proposta da Chimenti offre spunti tra i più originali e suggestivi.

Egli, infatti, nell'identificare quella "funzione pedagogica" che consiste nel dovere per il Presidente della Repubblica di esercitare le proprie attribuzioni costituzionali in modo da "fornire agli elettori elementi *neutrali* di giudizio che essi possano utilizzare nei momenti opportuni, come quello elettorale", si pone tra i pionieri di una riflessione sugli sviluppi recenti della figura e del ruolo del Capo dello Stato, tema controverso - e quanto mai attuale - sul quale la maggioranza della dottrina ha iniziato a concentrare la sua attenzione soltanto negli ultimi tempi.

Nei cinque frammenti che compongono la seconda sezione, dedicata agli studi sul Parlamento, l'Autore si interroga sulle conseguenze della predetta trasformazione in senso maggioritario e bipolare del nostro sistema politico, sull'evoluzione dei rapporti tra Governo ed Assemblee e sulla complessiva posizione costituzionale del Parlamento, nel tentativo di delineare un'analisi dell'asserito "declino" delle Camere e tratteggiare possibili rimedi istituzionali.

La constatazione del depotenziamento delle Assemblee parlamentari determinata dal diretto rapporto tra esecutivo e Corpo elettorale, non adeguatamente bilanciata dalla conservazione del rapporto fiduciario (che anzi si rivela, in questo quadro, un mero strumento di rafforzamento del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare) conduce Chimenti, in primo luogo, a ribadire l'irrinunciabilità dell'istituto parlamentare quale depositario della "rappresentanza politica generale della società", nonché quale "luogo dell'opposizione", nel cui seno - secondo il "Modello Westminster" - le forze politiche uscite sconfitte dalle elezioni si preparano a contendere la guida del Paese alla successiva occasione, controllando gli atti che l'esecutivo sottopone alla ratifica della sua maggioranza.

In quest'ottica, le soluzioni proposte per adeguare la funzionalità del Parlamento ai nuovi equilibri di tipo "britannico" spaziano dall'introduzione di meccanismi di semplificazione dell'*iter* legislativo relativo alle proposte di iniziativa governativa (abbandonando l'ormai "velleitaria" volontà parlamentare di incidere su bilanciamenti di interessi già composti in altra sede e recuperando alcune delle "antiche dottrine" del parlamentarismo liberale, come le teorie di Donato Donati sulle leggi di autorizzazione ed approvazione), al rafforzamento degli istituti posti a garanzia delle forze di opposizione, come l'innalzamento dei *quorum* per l'elezione dei Presidenti d'Assemblea, l'adozione di procedure ulteriormente aggravate per la modificazione della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari, e la facoltà per le minoranze di "ricorrere, in determinati casi, ad un arbitro imparziale - quale la Corte costituzionale - contro le deliberazioni della maggioranza governativa".

Le riflessioni in materia di conflitto di interessi dei governanti – altro tema di scottante attualità – muovono dalla premessa che allorché ai titolari di cariche di governo fanno capo interessi di natura privata suscettibili di pregiudicare il corretto adempimento delle funzioni pubbliche di cui assumono nel contempo la titolarità, hanno l'obbligo, morale prima ancora che giuridico, di perseguire tali funzioni nel più totale "disinteresse privato".

Più in particolare, l'analisi si sviluppa dalle considerazioni critiche sull'efficacia delle misure contenute nella legge 20 luglio 2004, n. 215, approvata nel corso della XIV

Legislatura, alle riflessioni sul contenuto della proposta di legge, a firma dell'on. Franceschini (AC 1318) presentata nella successiva Legislatura, fino alla constatazione della sua caduta a fine Legislatura.

In tutti e tre i contributi l'idea portante ruota intorno alla necessaria prevalenza, in materia di accesso alle cariche pubbliche, del principio espresso dall'articolo 51, primo comma, della Costituzione, a norma del quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive "in condizioni di eguaglianza". Poiché, secondo l'Autore, "la preponderanza economica è certamente in grado di compromettere l'eguaglianza", e l'eguaglianza "richiamata nell'articolo 51 non è soltanto quella *formale* di cui al primo comma dell'articolo 3 della Costituzione, ma anche quella *sostanziale* di cui al secondo" diviene costituzionalmente legittimo (se non doveroso) penalizzare "al fine di rispettare non solo a parole l'eguaglianza dei cittadini, l'accesso dei *ricchi* alle cariche di governo, nella misura necessaria a rendere effettiva la partecipazione dei *non ricchi* alla direzione politica del Paese".

Nell'ultima sezione della raccolta, dedicata alla riforma delle Istituzioni, Chimenti ribadisce l'inscindibile connessione tra i principi racchiusi nella Prima Parte della Costituzione con le disposizioni sull'organizzazione dello Stato contenute nella Seconda. Da ciò conseguono alcune considerazioni critiche sulla riforma costituzionale approvata sul finire della XIV Legislatura e successivamente rigettata dal Corpo elettorale mediante *referendum*, nonché la proposta, non priva di una vena di amara provocazione, di riconoscere apertamente - anche alla luce di alcuni giudizi sprezzanti sulla Costituzione del 1947 avanzati nel dibattito politico e sui mezzi di informazione - la necessità di riformare anche la Prima Parte della Costituzione, per adeguarla ai cambiamenti intervenuti nella società italiana, che stenta sempre più a condividere "prima ancora che il vigente ordinamento della Repubblica, svariati valori fondativi della Costituzione", dall'eguaglianza formale e sostanziale di tutti i cittadini, al lavoro come fondamento della Repubblica e come diritto individuale, dalla limitabilità della proprietà e dell'iniziativa economica privata per motivi di interesse generale, alla progressività del sistema tributario.

I contributi qui presentati, permeati dello stile frizzante e del gusto per la provocazione intellettuale che hanno sempre caratterizzato l'opera di Carlo Chimenti, si rivolgono - come di consueto - non esclusivamente alla ristretta platea degli "addetti ai lavori".

In linea con il pensiero di Piero Calamandrei, il quale si ostinava a considerare il problema politico come problema morale, ed estendendo questa equazione - forse a maggior

ragione - al problema costituzionale, questi ventuno frammenti sono allora altrettanti "messaggi nella bottiglia" affidati ai flutti del dibattito pubblico, nella speranza di venire prima o poi raccolti e corroborare - con l'ausilio della riflessione critica sulle vicende del presente e del passato recente - la lotta silenziosa di quella "altra Italia" che non si rassegna a soccombere sotto i colpi della "Italia eterna" e vuole ancora impegnarsi per difendere, consolidare ed aggiornare al mutamento dei tempi le irrinunciabili conquiste democratiche racchiuse nei principi e nei valori espressi dalla nostra Costituzione.

Questo, però, nella consapevolezza che quello che davvero occorre per il bene del nostro amato Paese è prima di tutto la ricostruzione di “un’etica civile che faccia tornare in auge certi valori di cui si stanno perdendo le tracce, a cominciare dal piacere e dall’orgoglio dell’onestà pubblica e privata”. Il rischio – in mancanza della ricostruzione di “un’accettabile etica pubblica e privata” – è, infatti, quello di perdere il lascito più prezioso, che le generazioni ormai pressoché scomparse hanno “conquistato al prezzo di sacrifici inenarrabili”: un “ordinamento repubblicano, libero, indipendente e ispirato a nobili ideali di giustizia sociale”.

E questo è anche, nel suo complesso, l’insegnamento dell’amico Carlo Chimenti, del quale – al di là del giudizio sulle singole tesi – dobbiamo essergli tutti grati.

*Roma, novembre 2009*

*Carlo Colapietro*