

IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI / 1

Una Carta credibile se rimane «casa comune»

La Costituzione nasce come espressione di unità, la sua evoluzione deve tenerne conto

di **Valerio Onida**

Ha ragione Sergio Fabbrini ("Le riforme costituzionali ci rafforzano in Europa", Il Sole 24 Ore, 30 aprile) quando afferma che la diversità di posizioni sulle riforme non risale solo a modelli costituzionali, ma a culture politiche diverse. Solo che non coglie, mi pare, qual è la cultura politica che sta dietro al documento dei 56 costituzionalisti, a cui Fabbrini muove le sue obiezioni. Si tratta della visione del ruolo e del significato della Costituzione: non solo nei suoi principi e nelle norme sui diritti e i doveri, ma anche in quelle che disegnano l'architettura istituzionale della Repubblica.

Mi si consenta una citazione un poco ampia dal documento dei 56: «Siamo anzitutto preoccupati per il fatto che il testo della riforma - ascritto a una iniziativa del Governo - si presenti ora come risultato raggiunto da una maggioranza (peraltro variabile e ondeggiante) prevalsa nel voto parlamentare ("abbiamo i numeri") anziché come frutto di un consenso maturato fra le forze politiche; e che ora addirittura la sua approvazione referendaria sia presentata agli elettori come decisione determinante ai fini della permanenza o meno in carica di un Governo. La Costituzione, e così la sua riforma, sono e debbono essere patrimonio comune il più possibile condiviso, non espressione di un indirizzo di governo e risultato del prevalere contingente di alcune forze politiche su altre. La Costituzione non è una legge qualsiasi, che persegue obiettivi politici contingenti, legittimamente voluti dalla maggioranza del momento, ma esprime le basi comuni della convivenza civile e politica. È indubbiamente un prodotto "politico", ma non della politica contingente, basata sullo scontro senza quartiere fra maggioranza e opposizioni del momento».

La sorte e l'efficacia di una Costituzione si giocano largamente sulla sua "credibilità" come "casa comune". La nostra Costituzione è nata settanta anni fa dal "miracolo" dell'incontro e della convergenza fra grandi forze politiche, di governo e di opposizione, fra loro aspramente contrapposte; e ha potuto sopravvivere a momenti molto duri della nostra storia recente (penso agli anni di piombo) perché ancora una volta le principali forze politiche in campo, di governo e di opposizione, hanno fatto quadrato riconoscendosi in essa. Affievolire questa "percezione" della Co-

stituzione e del suo ruolo (e purtroppo negli ultimi venti anni questo rischio in Italia si è manifestato) vuol dire mettere in pericolo ben di più che il funzionamento efficiente dei meccanismi istituzionali.

Con ciò non voglio dire che la riforma su cui verterà il referendum, se approvata, minerà le basi stesse del sistema costituzionale o i principi fondamentali che la ispirano. È semplicemente, a nostro parere, una riforma sbagliata, approvata da una maggioranza che, nella fase finale della discussione, ha abbandonato l'idea di un terreno comune come base necessaria della decisione. Coloro che, come Fabbrini, insistono a presentare il referendum come la "madre di tutte le battaglie" per la difesa della legge approvata in Parlamento, non fanno che rafforzare il pericolo che si indebolisca il senso ultimo della Costituzione.

Ciò chiarito, è giusto confrontarsi con le tre obiezioni mosse da Fabbrini, che possono così sintetizzarsi: i critici della riforma, poiché non accomunati da alcuna prospettiva in positivo sul modo di riformare la Costituzione, sarebbero dei "conservatori", tendendo alla "preservazione dell'esistente"; essi muoverebbero da una impostazione "normativa" o ideologica e non pragmatica; e muoverebbero da una "visione a-temporale delle istituzioni politiche", non tenendo conto della necessità di superare un sistema istituzionale "poco decidente, perché basato su poteri di veto".

La prima obiezione non è nuova: essa dimentica semplicemente che il "cambiamento", se è spesso la "cifra" della politica, non può esserlo allo stesso modo per quanto riguarda la carta costituzionale. Le Costituzioni, quando sono buone (e la nostra lo è), esprimono non ciò che cambia, ma ciò che è destinato a durare, le esigenze permanenti di un assetto istituzionale. Ciò non significa che non possano apportarsi delle modifiche, per migliorare tale assetto senza contraddire quelle esigenze. Ma così come la Costituzione, quando nasce, è espressione di unità, anche le sue eventuali evoluzioni è bene che restino tali. Preservare l'esistente, in mancanza di modifiche largamente condivise, non è conservatorismo, ma salvaguardia delle basi comuni.

La seconda obiezione è quella di "ideologismo": si dovrebbe pragmaticamente accettare il nuovo, anche se non perfetto, quando prometta di migliorare l'esistente. Ma il presupposto è appunto che si tratti di un "nuovo" sicuramente migliore dell'esistente. Perché se, ad esempio, per cercare

di correggere un sistema regionale che dà luogo a incertezze nel riparto di competenze fra Stato e Regioni, si adotta una disciplina per cui lo Stato può praticamente legiferare senza limiti, in via ordinaria (e non in via straordinaria in base alla cosiddetta clausola di supremazia), anche in tutti i settori più tipicamente destinati all'esercizio delle autonomie (come il governo del territorio), è difficile sostenere che si sta migliorando il funzionamento del sistema, e non si sta invece compromettendo il principio fondamentale di autonomia proclamato dall'articolo 5 della Costituzione.

La terza obiezione si fonda su una tesi diffusa ma a mio avviso tutt'altro che dimostrata: che cioè l'attuale assetto costituzionale del nostro paese sia poco favorevole alla decisione e assommi troppi poteri di veto. Un sistema costituzionale equilibrato consente processi decisionali efficaci ma non trascura l'esigenza di garanzie e di pluralismo. Che nel nostro attuale sistema parlamentare vi siano oggi troppi poteri di veto a danno delle capacità decisionali dell'esecutivo è più una leggenda che una realtà. La maggioranza che si forma in Parlamento con il voto di fiducia al Governo (maggioranza stretta o larga, monopartitica o di coalizione, o anche di "grande coalizione" fra partiti diversi) ha tutti gli strumenti per tradurre in decisioni i propri indirizzi, a patto di averne la capacità politica (e del resto proprio l'attuale governo non fa che rivendicare quasi ogni giorno di possedere tale capacità): ovviamente a condizione che siano rispettati anche i diritti delle minoranze e siano salvaguardate per tutti le garanzie fondamentali. Semmai, non di rado, accade oggi di constatare eccessi e deviazioni nell'uso dei poteri dell'esecutivo, come quello di decretazione d'urgenza. Che poi l'attuale bicameralismo paritario sconti talora dei difetti di ripetitività è vero, ma che esso sia una causa principale di "blocco" del sistema non è vero: di questo presunto rischio di "blocco" non ci si è neanche accorti fino a quando, per la prima volta nel 2013, il funzionamento concreto del sistema elettorale di allora ha fatto sì che nelle due Camere le maggioranze politiche possibili risultassero diverse.

In ogni caso, le più evidenti difficoltà del sistema non hanno cause costituzionali, ma politiche, o fanno capo ad altri settori o aspetti delle istituzioni, come le modalità di impiego dello strumento legislativo, e i cosiddetti "rami bassi", cioè l'amministrazione. Qui c'è molto da fare per cambiare.

SUL SOLE DEL 23 APRILE



«Indebolimento dell'assetto regionale»

■ Sabato 23 aprile è stata pubblicata sul Sole la lettera contro il Ddl costituzionale di 56 costituzionalisti e giuristi italiani. Nel mirino dei firmatari la composizione «partitica» del Nuovo Senato. I costituzionalisti ritengono «condivisibile l'obiettivo di superare il bicameralismo» facendo però presente il rischio di «creare disfunzioni istituzionali».

SUL SOLE DEL 30 APRILE



«Le riforme costituzionali ci rafforzano»

■ Ai 56 costituzionalisti ha risposto Sergio Fabbrini sul giornale in edicola sabato 30 aprile sollevando tre obiezioni: la lettera è costruita attorno alle critiche e non fa proposte; poggia su una visione normativa del cambiamento costituzionale e su un'ottica a-temporale delle istituzioni politiche.

