

Il riformismo costituzionale nel pensiero e nell'azione di Valerio Onida *

di Enzo Cheli

1. Il tema che dobbiamo affrontare riguarda quel capitolo della vita e dell'opera di Valerio Onida che attiene al suo rapporto, come giurista e come cittadino impegnato nella vita pubblica, con le riforme del nostro ordinamento costituzionale. Riforme che, nell'arco della nostra storia repubblicana, sono state in prevalenza orientate verso la seconda parte della costituzione al fine di superare le condizioni originarie di un governo riconosciuto "debole", ma che hanno fatto registrare sinora più fallimenti che successi.

Le domande cui vorrei qui tentare di dare risposta sono, dunque, queste. In che misura la visione di Valerio Onida ha inciso sugli sviluppi di questo processo? Quali gli insegnamenti e gli orientamenti che si possono trarre dal suo pensiero e dalla sua esperienza in ordine ai possibili passaggi futuri di un percorso riformatore in grado di migliorare l'impianto e il funzionamento della nostra democrazia?

2. Cerco di avviare una prima risposta a queste domande partendo da alcuni ricordi personali legati alle tante occasioni di lavoro comune che ho avuto la fortuna di svolgere con Valerio.

Delle occasioni più direttamente legate alla storia del nostro riformismo costituzionale ne ricordo in particolare due che ci videro affiancati nelle stesse posizioni. La prima riguarda l'esperienza della Commissione che il Governo Letta, su sollecitazione del Presidente Napolitano, istituì nel 2013 al fine di formulare proposte di revisione della seconda parte della costituzione, con riferimento particolare al bicameralismo, al procedimento legislativo, al titolo V, alla forma di governo, al sistema elettorale, agli istituti di partecipazione popolare. In tale Commissione ho potuto assistere al ruolo che Valerio con grande autorevolezza venne a esercitare nello svolgimento dei lavori, sostenendo in particolare la tesi che il punctum dolens del nostro assetto costituzionale non andasse ricercato tanto nelle istituzioni di governo quanto in altri "luoghi" ove si fanno o si impedisce di fare politiche coerenti ed efficaci, come i partiti, le coalizioni e l'amministrazione. Sempre in questa occasione, peraltro, Valerio si impegnò molto per affermare anche la necessità di conservare nella nostra forma di governo il modello parlamentare, ancorché razionalizzato e rinforzato con l'adozione di adeguati strumenti di stabilizzazione, nonché un sistema elettorale proporzionale, ancorché corretto da una adeguata soglia di sbarramento in grado

di ridurre l'eccessiva frammentazione del nostro sistema politico. Nella sua visione il governo parlamentare, riferito alle caratteristiche della nostra struttura politica, non costituiva inevitabilmente la premessa di un "governo debole", bensì la base di una democrazia pluralista dove la maggioranza che siede in Parlamento e che si forma come espressione di una maggioranza dell'elettorato può esprimere anche l'esecutivo, il quale agisce come "comitato direttivo" e non solo quale "comitato esecutivo" della maggioranza medesima.

La seconda occasione di lavoro comune che qui vorrei ricordare, riguarda l'opposizione che insieme svolgemmo nei confronti del disegno di riforma costituzionale promosso dal Governo Renzi nel 2015 e approvato dal Parlamento in seconda lettura nel 2016. Opposizione che nella successiva campagna referendaria prese la forma in un documento critico che fu condiviso da 65 costituzionalisti. In quel documento, pur riconoscendo il carattere positivo di alcune misure (come quelle relative alla limitazione della decretazione di urgenza), si metteva in luce l'assoluta irragionevolezza del modello di bicameralismo che la riforma veniva a proporre per finalità che risultavano ispirarsi più ad esigenze di politica contingente che di buona funzionalità costituzionale. Questo documento ebbe un'ampia risonanza e indubbiamente concorse a determinare l'esito referendario che condusse alla bocciatura della riforma.

3. Queste occasioni, con le altre che mi hanno dato la possibilità di un contatto diretto con Valerio Onida (come nella conduzione dei Quaderni costituzionali o nello svolgimento delle funzioni di giudice costituzionale) mi hanno offerto la possibilità di cogliere non solo la preparazione e lo spessore culturale, ma anche la qualità e la forza di carattere della persona. Una persona straordinariamente generosa che si impegnava con passione tanto nel rapporto con i propri allievi quanto nella difesa dei soggetti più umili e bisognosi.

Sul piano scientifico quello che ho più condiviso e ammirato del suo pensiero è stata la visione profonda di quel costituzionalismo moderno che vedeva riflesso e ben rappresentato nei valori posti alla base del nostro impianto repubblicano. Un impianto in cui Valerio coglieva, alla luce della storia che lo aveva generato, un respiro europeo ed un'etica pubblica di stampo personalistico e comunitario, nata dall'intreccio tra culture nazionali diverse che, attraverso il filtro tragico della dittatura e della guerra, si erano intrecciate e avevano potuto maturare obiettivi comuni legati alla tradizione cristiana e socialista. Da qui la prospettiva di "lunga durata" della nostra costituzione come, in genere, di tutte le costituzioni che nascono dalle vicende della politica, ma sono destinate a vivere e a svilupparsi nella dimensione "presbite" della storia, impegnando la vita di più generazioni attraverso il radicamento graduale dei

loro valori nel tessuto sociale. Nella sua visione il “nucleo forte” del nostro “patrimonio” costituzionale andava quindi ricercato nella “dignità da riconoscere e salvaguardare in ogni essere umano, ... nell’esistenza di un nucleo intangibile di diritti di libertà dell’individuo e di diritti collettivi delle formazioni sociali che li integrano, ... nel compito non solo passivo ma attivo dei poteri pubblici nel promuovere libertà ed eguaglianza, e dunque un nucleo garantito di diritti sociali, ...nel potere politico fondato sul consenso e sulla partecipazione dei cittadini alla formazione della volontà collettiva, ... nel rispetto dei limiti costituzionali, con un’organizzazione diffusa dei poteri che assicuri equilibrio e controllo reciproco”. Principi – secondo quanto si legge nel suo famoso lavoro del 2008 sulla “Costituzione ieri e oggi” – che “non sono enunciazioni vuote soprattutto dopo che su essi e in base ad essi si sono andati sviluppando indirizzi giurisprudenziali tendenzialmente convergenti di Corti nazionali e sovranazionali che danno storica concretezza a quei contenuti”.

4. Da qui l’insegnamento di base che oggi possiamo estrarre dal pensiero e dall’opera di Valerio Onida anche per quanto concerne il tema delle riforme costituzionali. Riforme sicuramente da operare per quanto riguarda alcuni aspetti del nostro impianto costituzionale, ma da operare selettivamente e con molta cautela in quanto destinate a modificare le basi di un

edificio che il tempo ha radicato e consolidato nei suoi equilibri strutturali e nei suoi valori civili.

5. Tutto questo apre la strada per la ricerca di un metodo corretto che ci consenta di valutare, tanto sul piano della storia che della politica, il complesso dei costi e dei benefici che dalle riforme possono derivare nel presente e con riferimento all'interesse delle generazioni future.

Ma che significa "metodo corretto"?

Se le costituzioni nascono dalla politica per vivere nella storia la loro modifica comporta in primo luogo l'analisi del rendimento storico che le stesse hanno avuto nel corso del tempo al fine di coglierne i pregi che vanno conservati ed i difetti che attraverso le riforme si intendono invece superare.

Se veniamo a riferire questo metodo alla realtà dell'Italia repubblicana dobbiamo riconoscere che la nostra costituzione è stata nel complesso una buona costituzione che non ha avuto una vita facile nel corso della sua attuazione, ma che alla fine si è affermata e consolidata nel tessuto sociale così da garantire l'unità di un paese molto diviso ed il radicamento di una democrazia moderna in una società disomogenea e poco incline al rispetto dei modelli democratici. Quello che nella nostra realtà istituzionale ha, invece, mal funzionato, è stato non tanto il modello costituzionale quanto il sistema politico sottostante a tale modello. Sistema che, fin dalla sua fase di avvio, è risultato sempre

troppo frammentato e diviso per essere in grado di esprimere indirizzi politici stabili e coerenti. Le difficoltà da affrontare ed i vizi da correggere sul piano delle riforme costituzionali riguardano, quindi, in prevalenza le disfunzioni del nostro sistema di partiti che, nel tempo, si sono andati aggravando e che hanno aperto un solco tra governanti e governati i cui effetti negativi si sono riflessi negli snodi di formazione dell'indirizzo politico, cioè tanto nel raccordo tra corpo elettorale e Parlamento, sorretto dalla legislazione elettorale, quanto nel raccordo tra Parlamento e Governo, sorretto dalla disciplina dei partiti. È dunque su questo terreno che oggi appare necessario e utile intervenire affiancando, come Valerio aveva a suo tempo bene intuito, alle riforme costituzionali riforme della politica attinenti alla legislazione elettorale ed al funzionamento dei partiti e dei corpi intermedi.

Riforme della politica connesse e coordinate con quelle relative alla forma di governo, ma che, nella sua visione, non dovevano intaccare quella parte di questa forma che ha sinora ben funzionato e che riguarda tanto il pluralismo sociale e politico garantito da una costituzione rigida quanto il controllo costituzionale esercitato attraverso la giustizia costituzionale ed i poteri arbitrari conferiti del Capo dello Stato.

6. Le indicazioni che è possibile trarre dal pensiero e dall'opera di Valerio Onida possono, dunque, offrirci ancora molto aiuto per affrontare i problemi del presente. Problemi che, sul

piano delle riforme costituzionali, si scontrano oggi, in particolare, con il progetto promosso di recente dal Governo concernente la previsione di una particolare formula di “premierato”, progetto che trova il suo nucleo centrale nell’elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio. Una formula che non trova riscontro nelle democrazie contemporanee e che nasce dalla combinazione anomala del modello parlamentare con il modello presidenziale, ma che di questi due modelli cancella o altera i tratti essenziali, come il valore sostanziale della fiducia su cui si fonda il modello parlamentare e come il principio di separazione di poteri su cui si fonda il governo presidenziale. Di tutti i modelli di possibili forme di governo di cui sinora si è discusso in Italia questo, anche senza voler sottolineare gli errori tecnici che contiene, resta, dunque, sicuramente il più lontano dalla forma e dallo spirito che ha guidato sin dalla sua origine il nostro governo parlamentare al punto da suscitare dubbi anche sulla sua compatibilità con la stessa nostra forma repubblicana.

Il progetto sembra, infatti, ispirarsi ad un obiettivo preciso, ancorché non dichiarato, che è quello di cancellare l’ispirazione originaria della nostra costituzione, ribaltando la linea antiautoritaria che ne ha segnato la nascita e avviando, come “riforma delle riforme”, una linea opposta in grado di condurre alla massima concentrazione del potere nelle mani della persona fisica posta al vertice del potere esecutivo. Alla luce delle cose sin qui

dette non appare difficile immaginare quello che sarebbe potuta essere di fronte a questo progetto la posizione di Valerio Onida.

7. Questi sono gli insegnamenti che in tema di riforme costituzionali ho potuto trarre dal mio rapporto con Valerio Onida: dalla frequentazione diretta della persona e dalla lettura e dallo studio dei suoi scritti. Una persona che resta indimenticabile per quelle qualità morali e intellettuali che lo hanno reso un grande maestro; un'opera destinata a segnare un capitolo nuovo e determinante nella cultura giuridica del nostro paese.

* Testo scritto in occasione dell'incontro *"Le riforme dell'ordinamento costituzionale. L'approccio "prudente" e "riflessivo" di Onida"* tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia in data 26 aprile 2024, nell'ambito del ciclo di seminari *"L'elaborazione del costituzionalismo democratico nel pensiero di Valerio Onida"*.