



Il presidente Napolitano con il presidente del Consiglio Enrico Letta

FOTO CHIARA ROSSI / LAPRESSE

# Napolitano: «La cosa più saggia è lavorare sul governo parlamentare»

*Il 23 gennaio 2008 Giorgio Napolitano celebrò, con un solenne discorso davanti al Parlamento riunito in seduta comune, il 60esimo anniversario della Costituzione. Nel suo intervento il Capo dello Stato ricostruì gli anni dell'Assemblea costituente, i valori che diedero le fondamenta alla Carta costituzionale, e le ragioni della sua solidità storica, tanto che essa «ha potuto presiedere nel corso dei decenni a quella complessiva grande trasformazione che ha fatto dell'Italia un Paese moderno e altamente sviluppato; e ha potuto reggere a tante tensioni politiche e sociali, a tante nuove sollecitazioni e domande». Ma in quel discorso Napolitano entrò anche nel merito delle riforme necessarie e possibili. Forse mai con tanta chiarezza espresse le sue valutazioni: dopo tanti fallimenti, disse il presidente, la strada più ragionevole è quella di apportare modifiche circoscritte, entro la forma di governo parlamentare. L'ipotesi semi-presidenziale venne invece giudicata negativamente.*

**S**ull'ordinamento della Repubblica, il Parlamento è intervenuto, attraverso apposite leggi costituzionali, ripetutamente, in legislature lontane e vicine ai nostri giorni. Ma ben al di là di ciò si è più volte aperto il confronto su revisioni di assai più ampia portata, tali da investire anche la forma di governo disegnata nella Costituzione del '48. A questo proposito risulta ancor oggi indicativo il progetto presentato nel 1994 dalla commissione bicamerale allora presieduta dall'onorevole Iotti. Indicativo nel senso che esso si riallacciò a posizioni già emerse nel dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente.

Non sfuggì infatti, in quel dibattito, il rischio che l'ordinamento della Repubblica presentasse il punto debole di un'insufficiente garanzia della stabilità dell'azione di governo: stabilità legata anche - come l'esperienza politica e istituzionale dei decenni successivi avrebbe meglio chiarito - al grado di efficacia dei processi decisionali. Si è richiamato e si richiama, nelle discussioni su questi temi, come particolarmente significativa l'approvazione largamente maggioritaria, nel settembre 1946, da parte dell'apposita sottocommissione dell'Assemblea costituente, dell'ordine del giorno Perassi. Se ne è ricordata la formulazione severamente ammonitrice: ci si pronunciò «per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Ma quei «dispositivi» non vennero adottati dai Costituenti per preoccupazioni e ragioni - legate a quella fase politica - che in sede di analisi storica si è cercato di ricostruire.

Il filo di quell'approccio sarebbe stato ripreso solo molti decenni dopo, con le proposte contenute - come ho appena ricordato - nel progetto di riforma del 1994, il primo sottoposto al Parlamento dopo le ampie discussioni e conclusioni della precedente commissione Bozzi. È tuttavia un dato di fatto che tale progetto, per circostanze politico-istituzionali ben note, non poté essere discusso e votato nelle Assemblee di Camera e Senato, pur avendo ottenuto un ampio consenso in commissione.

Ed è un dato di fatto, ancor più rilevante, l'accantonamento che alcuni anni più tardi toccò in sorte ad altro,

## IL DOCUMENTO

GIORGIO NAPOLITANO

**Le riforma complessive della seconda parte della Costituzione sono finora fallite. E il sistema semi-presidenziale pone problemi di equilibrio anche in Francia**

più ambizioso progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, elaborato nel 1997 dalla commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema ed esaminato in Assemblea dalla Camera dei deputati tra il gennaio e il maggio del 1998. Se si considera come al mancato coronamento di quello sforzo, pur dispiaciuto con grande dispendio di energie e ricchezza di contributi, e in uno spirito di ricerca della più larga unità, sia seguita la vicenda della legge di modifica della parte seconda della Costituzione approvata nel 2005 dal Parlamento a maggioranza ma respinta nel

successivo referendum popolare confermativo, è giocoforza trarne alcune conclusioni.

Innanzitutto, sono risultate non sufficientemente riconosciute le esigenze, e non mature le condizioni, di un'opera di complessiva riscrittura del testo costituzionale sull'ordinamento della Repubblica. È questa una constatazione oggettiva, che prescinde da ogni valutazione polemica sulle posizioni e sulle responsabilità dei diversi schieramenti politici. Nello stesso tempo risulta perfettamente comprensibile e perseguibile l'intento di procedere alla revisione di specifiche norme costituzionali, che si giudichino non più rispondenti ad esigenze di corretta ed efficace articolazione dei poteri nel sistema delle istituzioni repubblicane.

Tali esigenze non possono essere negate né minimizzate. È vero che a partire dall'inizio degli anni 80 si adottarono modifiche nei regolamenti parlamentari, mentre altre sono successivamente intervenute nella prassi, che hanno accresciuto le garanzie per un più tempestivo e sicuro svolgimento dell'azione di governo, per un più sostenibile equilibrio tra prerogative del Parlamento e diritto-dovere di governare. Ma non c'è dubbio che restino e si manifestino squilibri e distorsioni, fattori di confusione e di tensione su diversi piani - nei rapporti tra legislativo ed esecutivo, ed anche nei rapporti tra istituzioni centrali ed istituzioni regionali e locali: si è di queste ultime potenziata l'autonomia, allargata l'area di responsabilità e di deci-

sione, superando un vecchio modello di Stato concentrato, ma senza trarne tutte le conseguenze. Ebbene, è innegabile che alle diverse persistenti contraddizioni e inadeguatezze dell'ordinamento della Repubblica si possa porre riparo intervenendo su alcune disposizioni della seconda parte della Costituzione.

Ho perciò più volte auspicato che in quella direzione le forze politiche si impegnassero avviando un realistico confronto - nella ricerca del necessario e possibile consenso - su talune, essenziali e ben delimitate proposte di riforma dell'ordinamento costituzionale. Proposte che abbiano loro ragioni, di più lungo periodo, rispetto a un distinto e parallelo cammino - che pure ho auspicato - di riforma elettorale. Più in generale, ogni discorso sulla Costituzione deve prescindere da calcoli contingenti, caratterizzarsi per la sua autonomia e la sua ponderazione.

Naturalmente, qualsiasi posizione culturale o politica favorevole a più drastici mutamenti del modello di riferimento della seconda parte della Costituzione repubblicana, può essere legittimamente sostenuta nel dibattito pubblico. Ma siffatti eventuali mutamenti vanno colti e prospettati nella loro complessità; le loro implicazioni e le loro incognite non possono essere eluse, ed è bene rifuggire - nell'ipotizzarli - da semplificazioni e miracolismi.

Un problema di equilibri istituzionali si pone comunque in un sistema democratico. Nell'unico Paese europeo in cui sia stato introdotto il regime semi-presidenziale, con l'elezione di un Capo dello Stato partecipe dell'esercizio di poteri di governo, è oggi in corso un processo di riforma dettato anche dal riconoscimento di una carenza di «contropoteri», e dunque rivolto, tra l'altro, al «riequilibrio delle istituzioni», al rafforzamento del ruolo del Parlamento, al riconoscimento del ruolo dell'opposizione. E negli Stati Uniti, nel sistema presidenziale per eccellenza, opera un forte Parlamento, opera un insieme di controlli e bilanciamenti che ha fatto grande la democrazia americana.

In realtà, dovunque, quale che sia il quadro istituzionale, la speditezza del processo decisionale è chiamata a fare i conti con la realtà dei conflitti e dei rapporti di forza politici. Se per l'Italia la via concretamente perseguibile, la più ponderata e saggia è - secondo l'opinione di molti - quella di un riequilibrio entro la forma di governo parlamentare, si deve essere ben consapevoli del fatto che la stabilità dei governi e la tempestività delle decisioni anche legislative, resteranno sempre legate in non lieve misura al livello di aggregazione e di coesione tra le forze politiche che si alternano alla guida del paese, al loro grado di rappresentatività, alla loro autorevolezza. (...)

## percorrere?

«Abbiamo bisogno di un governo in grado di realizzare il suo programma, di un Parlamento autorevole, di legislature stabili. Se questi risultati si possono ottenere, come io penso, correggendo il parlamentarismo attuale, preferirei».

**Il Pdl spinge sull'acceleratore, dice che oggi ci sono le condizioni ma il Pd è lacerato su questo punto.**

«Evitiamo di schierarci in due eserciti contrapposti in base a opposti pregiudizi. Il Pd dovrà cominciare ad affrontare il tema nel corso della direzione convocata dal segretario Guglielmo Epifani e penso che la discussione debba muoversi entro i confini del merito, tenendosi lontani dalle forme scriteriate di nuovismo come da arroccamenti sulla sacralità della Costituzione. Occorre trovare una linea di ragionevolezza politica e costituzionale stando ben attenti ai presupposti e alle conseguenze degli interventi riformatori determinati dall'una o dall'altra forma di governo».

**Ci vorrebbe un comitato di saggi interno al Pd?**

«Non credo si debba arrivare a questo, i luoghi di discussione esistono, c'è la direzione nazionale, ci sono i gruppi parlamentari, i circoli...».

**Fioroni propone un referendum della base sul percorso delle riforme. Lei che ne pensa?**

«Il tema è serio. Non dobbiamo contarci e non servono campagne elettorali ad uso interno. Il tema è il futuro della democrazia italiana e dobbiamo discuterne senza pregiudizi.».

## ALLA COSTITUENTE

### Il testo dell'ordine del giorno Perassi



*Il testo dell'ordine del giorno Perassi, approvato il 4 settembre 1946: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»*

contrapposizione rischia di essere l'Italia. La politica è malata. E i suoi affanni rischiano di travolgere l'intero impianto istituzionale. Le riforme non sono rinviabili. Perché senza governi funzionanti, senza una democrazia rappresentativa degna di questo nome, la stessa Costituzione è in pericolo. Siamo arrivati al punto che la Costituzione e i suoi valori non possono più essere difesi con strategie meramente conservative. Le torsioni subite dal sistema negli ultimi trent'anni hanno alterato gli equilibri e l'egemonia di destra, penetrata attraverso la «religione del maggioritario», ha fatto il resto: oggi difendere la Costituzione vuol dire operare al più presto quelle correzioni

(quella manutenzione della forma di governo parlamentare) che sono necessarie per restituirci vitalità. O costruiamo una democrazia decidente, o la crisi di sistema travolgerà tutti. E i comici e i cavalieri diventeranno padroni del peggiore dei presidenzialismi, quello che si fonda su un populismo extra-ordinamento. Abbiamo deciso di ripubblicare su l'Unità parti dell'intervento di Giorgio Napolitano, pronunciato davanti alle Camere riunite, nel 60esimo della Costituzione repubblicana. Perché si tratta di un intervento illuminante: analizza le ragioni del fallimento delle successive bicamerali per le riforme e indica un percorso ragionevole e saggio per dare finalmente all'Italia

ciò che le manca. La via da seguire, disse allora Napolitano, è correggere l'attuale forma di governo, senza stravolgere la Carta ma attuando finalmente quell'ordine del giorno Perassi, che nel settembre del '46 fu votato nella sottocommissione della Costituente e che poi venne in parte tradito nella stessa stesura della Carta. Perassi scrisse che la forma di governo parlamentare era la migliore, ma bisognava evitare «le degenerazioni del parlamentarismo». Cioè la frammentazione politica e l'instabilità dei governi. Purtroppo ciò non è stato evitato nella cosiddetta prima Repubblica e, se possibile, nella seconda Repubblica i

problemi si sono aggravati. Non c'è bisogno di inseguire rischiose forme di presidenzialismo per ottenere governi stabili. E i governi stabili possono convivere con Parlamenti autorevoli. La soluzione, a dispetto di ciò che è stato raccontato in questi vent'anni, non sta nel maggioritario di coalizione condito da un presidenzialismo di fatto: la soluzione può benissimo essere trovata con meccanismi di stabilizzazione del governo parlamentare. Ad esempio, con la «sfiducia costruttiva» e il superamento del bicameralismo paritario. Perché non intraprendere questa strada, peraltro la sola plausibile in un momento di crisi

economica e sociale come questo, e accanirsi invece in discussioni e congetture che, si sa fin d'ora, non porteranno da nessuna parte? Non sappiamo se il presidente della Repubblica si sentirebbe di ripetere oggi le stesse parole che pronunciò allora. La neutralità che ora dichiara sul merito delle scelte istituzionali è un atto di rispetto verso il Parlamento, che nessuno può violare. Tuttavia, quelle parole sono state offerte al dibattito pubblico. E le hanno rilanciate anche i «saggi». Per noi sono ancora il solo consiglio sensato, se non vogliamo che il sistema politico si consumi nell'inerzia oppure imbocchi la strada di pericolosissime avventure.