

## «La cosa più saggia da fare»

«La cosa più saggia è lavorare sul governo parlamentare». Lo disse Napolitano davanti alle Camere, in un solenne discorso nel 60° anniversario della Costituzione. Era il 23 gennaio 2008 e il presidente spiegò le ragioni della solidità storica della nostra Carta. In quel discorso (di cui pubblichiamo ampi stralci) Napolitano entrò nel merito delle riforme: la strada più ragionevole è quella di apportare modifiche circoscritte, entro la forma di governo parlamentare. Giudizio negativo sull'ipotesi semi-presidenziale che, spiegò, anche in Francia pone problemi di equilibrio.

IL DISCORSO A PAG. 3



# 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.*

### 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**

**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 rial-

lacciò 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 sotto-commissione 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, 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 dispiegato 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 Costitu-



zione 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 decisione, superando un vecchio modello di Stato accentrato, 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'ipotiz-

zarli - 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. (...)



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.