

Intervento del Presidente emerito
Senatore Giorgio Napolitano
in 1° Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica
15 luglio 2015

Signora Presidente, cari colleghi,

vorrei sottoporvi alcune considerazioni, dettate dall'essere stato testimone e partecipe - e siamo ormai rimasti in pochi - dei molteplici tentativi di revisione costituzionale succedutisi nel nostro Parlamento. Tentativi, tutti - a cominciare dalla Commissione Bozzi del 1983-85 - ispirati dalla presa di coscienza della incompiutezza e della grave debolezza, per aspetti cruciali, che caratterizzarono il testo definitivo della Carta approvata il 22 dicembre 1947 rispetto al disegno originariamente concepito dai Costituenti. Un'incompiutezza e una debolezza relative all' "ordinamento della Repubblica" che hanno a lungo pesato sul modo di essere e di operare dello Stato repubblicano e hanno costituito un problema rimasto aperto fino ad oggi. Un problema che ha assunto per alcuni versi una crescente ed estrema criticità in anni recenti, tanto da imporsi all'attenzione del Parlamento e delle forze politiche fin dall'inizio di questa legislatura e già nel corso della legislatura precedente.

Di qui la legge di riforma di cui stiamo discutendo, giunta già alla terza lettura. E mi consentirete un richiamo al messaggio da me indirizzato al Parlamento in seduta comune nell'aprile 2013, all'indomani della mia rielezione, e alla denuncia per me doverosa dell'"imperdonabile nulla di fatto" in cui erano naufragate ipotesi di riforma pure apparse largamente condivisibili anche nello scorcio finale della legislatura 2008-2013. E in quel momento si manifestò nell'Aula di Montecitorio quello che era lecito interpretare come caloroso consenso sulla necessità di evitare il ripetersi di sordità e inconcludenze in materia di riforme della legge elettorale e dell'assetto costituzionale. Ciò va tenuto di certo presente nell'affrontare ora in terza lettura il disegno di legge nel testo trasmessoci dalla Camera dei Deputati.

Ne ha compiuto qui un esame puntuale e rigoroso la Presidente Finocchiaro : e anche, ma non solo, dalla sua relazione emerge la opportunità di talune modifiche che rendano più efficace e coerente la riforma messa in cantiere. Occorre tuttavia avere ben chiaro e saper osservare il senso del limite, perché sappiamo come in questa materia sia stato e sia facile il disfare la tela, lo scivolare verso un fatale prolungamento dei tempi già lunghi prescritti per la revisione costituzionale, fino a giungere sull'orlo del fatale terminare di una legislatura sia pure non abbreviata da scioglimenti anticipati "all'italiana".

Faccio dunque appello perché il senso del limite guidi i lavori e le scelte del Senato in questa fase che dobbiamo considerare pre-conclusiva dell'iter della riforma costituzionale.

Nel discutere questa riforma può essere naturale interrogarsi sul complessivo sistema di garanzie della dialettica politica e dell'equilibrio pluralistico che l'ordinamento democratico è chiamato, anche in prospettiva, a offrire. E' un sistema già articolato e forte nel nostro paese, ben oltre quel che dispone il capitolo VI della Costituzione repubblicana, ma è legittimo sostenere la necessità di nuove garanzie. E' essenziale che lo si faccia però in modo appropriato e puntuale, senza sovrapporre alla discussione della riforma al nostro esame una ripetitiva ed esasperata discussione da "posizioni di dissenso" sulla legge elettorale già approvata dal Parlamento. Occorre inoltre tener conto che c'è da pensare a innovazioni legislative e regolamentari che si collochino al di fuori del quadro della legge su cui ci stiamo confrontando. Per fare un solo esempio basti pensare, per quanto riguarda le prime, a una legge di attuazione dell'art. 49 della Costituzione.

Ma torno alla legge in discussione e ad alcune sue motivazioni e connotazioni fondamentali, e vi torno richiamandomi ancora alla stagione dell'Assemblea Costituente. Ci muoviamo sempre nell'ambito di una forma di governo parlamentare. Ambito vasto e assai articolato come si può ancora evincere dal magistrale saggio di Leopoldo Elia che nel 1970 ne passò in rassegna le molteplici varianti, guardando alle realtà costituzionali dei paesi dell'Europa democratica.

Per l'Italia i Costituenti scelsero una forma di governo parlamentare sulla base di una relazione di eccezionale completezza e lungimiranza dell'On. Mortati e di una discussione a tutto campo nella "Commissione per la Costituzione" (quella cosiddetta "dei 75") e in particolare nella sua 2° Sottocommissione. Venne scelta la soluzione di

un Parlamento bicamerale (e su ciò ovviamente mi intratterò in modo particolare), nel quadro della più generale opzione di una forma di governo parlamentare.

Quest'ultima prevalse ma - come disse in conclusione il relatore Mortati - "subordinatamente" all'impegno poi sancito nel famoso ordine del giorno Perassi, approvato in modo quasi incontrastato, a introdurre "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Quelle esigenze dominarono la discussione tra i Costituenti. Piero Calamandrei sostenne l'opzione presidenzialista come la più rispondente a quella che definì "il problema fondamentale della democrazia" : garantire un governo stabile.

Era vivissima la memoria, in quanti avevano vissuto quelle stagioni, ed essa diventò poi nutrimento di condivise valutazioni in sede storica, del collasso del regime liberale italiano nel primo dopo-guerra, della Terza Repubblica francese, della Repubblica di Weimar, collassi che avevano aperto la strada al fascismo e al nazismo in Europa.

Sul come e perché le istanze sancite col voto dell'ordine del giorno Perassi non vennero - né nel corso dei successivi lavori dell'Assemblea Costituente, né dopo l'entrata in vigore della Carta nel 1948 - effettivamente recepite benché costituissero un aspetto rilevante del disegno originario di Costituzione, è tema che nessuno ha ricostruito e analizzato meglio di Leopoldo Elia nel suo intervento, ancora nel gennaio 2008, all'Accademia dei Lincei. Egli affermò allora : "Nella lunga transizione istituzionale cominciata nel biennio 1991-1993 è la

criticità dell'assetto costituzionale di vertice che ha rappresentato il *punctum dolens* più evidente".

E già parlando in Senato nel giugno 1991, Elia aveva in effetti auspicato "una nuova forma di governo parlamentare", deplorando esperienze basate su varianti di quella forma di governo che "non consentissero la stabilità degli esecutivi con adeguata capacità deliberativa". Tra le varianti Elia certamente non trascurò di menzionare e analizzare, con l'evidenza che meritava, la forma di governo parlamentare vigente nel Regno Unito, venutasi a caratterizzare via via, in un contesto di "bipartitismo rigido", come una fattispecie di "governo del primo ministro".

D'altronde il tema del rafforzamento dell'esecutivo ebbe un posto di rilievo nelle discussioni in seno alla Commissione bicamerale D'Alema nel 1997-98, che fu chiamata a pronunciarsi sull'alternativa tra "premierato" e "semi-presidenzialismo". La soluzione "premierato" fu sostenuta dal centro-sinistra senza temere di innescare una deriva personalistica o plebiscitaria. Prevalse di stretta misura la soluzione "semi-presidenzialismo", ma com'è noto l'intero progetto di riforma poi cadde per effetto di una brusca rottura politica in Assemblea.

Né si può dimenticare che Oscar Luigi Scalfaro, sempre mostratosi appassionato laudatore e sostenitore della Costituzione repubblicana, nel suo messaggio di insediamento come Presidente della Repubblica nel maggio 1992 aveva "rivolto un rispettoso ma fermo invito al Parlamento perché proceda alla nomina di una Commissione bicamerale con il compito di una globale e organica revisione della Carta costituzionale

nell'articolazione delle diverse istituzioni". In ottemperanza a quel fermo invito, io stesso da Presidente della Camera e Spadolini da Presidente del Senato, promuovemmo la formazione di una Commissione bicamerale per le riforme, prevedendo tra l'altro deroghe facilitatrici alla procedura di cui all'art. 138. Anche il tentativo della commissione De Mita - Iotti finì tuttavia nel nulla, travolto dallo scioglimento anticipato delle Camere.

Quel che oggi più da vicino ci interessa è il rapporto tra l'esperienza del bicameralismo paritario e il prodursi e il perpetuarsi di quella instabilità dei governi e dell'azione di governo che ha così vistosamente segnato il cammino costituzionale della nostra democrazia nei decenni e fino ad oggi. Credo non ci sia neppure da diffondersi sulla indifendibilità del tipo di bicameralismo che costituì lo sbocco compromissorio, nella Carta del 1948, di una discussione contrastata e tesa in sede di Assemblea.

Mi basti il semplice rinvio all'esemplare disamina che dell'art. 55 della Costituzione fu affidata, nel Commentario Branca, al professor Giovanni Ferrara, che ricordiamo come nostro valoroso collega parlamentare, e che è tutt'ora partecipe del dibattito costituzionale. La conclusione documentatissima del suo esame non lascia adito a dubbi : la "soluzione definitiva" a cui si arrivò "dimostra il fallimento dei tentativi di dare un fondamento razionale al bicameralismo". E ammissioni non meno crude di tale fallimento erano già venute da un artefice della Costituzione come Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75. Si era teso a individuare quel "fondamento razionale" nei soli modi che apparivano possibili : nel fare cioè del Senato la espressione delle realtà

regionali e/o delle realtà di "categoria". La prima bozza di articolato della Costituzione presentata dal co-relatore Conti recava la seguente formulazione : "Il Senato è composto di rappresentanti ..., eletti dalle Assemblee delle Regioni, dai Consigli accademici, dalle Università, dalle Organizzazioni sindacali nazionali, dagli Ordini professionali ...". Va notato, per inciso, che non ebbe alcun corso la obiezione che un Senato non eletto direttamente dai cittadini fosse estraneo ai principi della forma parlamentare di governo.

Comunque, la combinazione di quei due criteri - rappresentanza delle Regioni e rappresentanza delle categorie - nella composizione del Senato divise i Costituenti, non convinse e non passò. E si finì per approdare al "pasticcio" del bicameralismo paritario.

Non si può dubitare che questo sia stato tra i fattori determinanti di una pluridecennale vicenda di fragilità dei governi nel nostro paese, di discontinuità dell'azione di governo e di incertezza nello svolgimento delle legislature parlamentari. Conosciamo bene i fenomeni che si sono prodotti e riprodotti fino a tempi recenti. Governi che ricevevano dagli elettori un'investitura di maggioranza nell'un ramo del Parlamento e non nell'altro, facile vulnerabilità del rapporto di fiducia così stabilitosi in quei casi tra Parlamento e governo, faticosa e convulsa gestione del procedimento legislativo.

E non basta, per uscire da simili contraddizioni e debolezze, restringere, come ormai si è convenuto, il circuito fiduciario Parlamento-governo a un solo ramo del Parlamento. Non è solo su questo piano, ma anche e non meno su quello dell'esercizio del potere legislativo, che il

bicameralismo paritario ha contribuito a generare mostri. Di ciò si sono mostrati coscienti i proponenti della riforma che stiamo discutendo, e bisogna stare bene attenti ora a non far rientrare dalla finestra quel legiferare paritario che si è teso a mettere fuori della porta.

D'altronde, occorre liberarsi una volta per tutte di certi miti. Il Senato della Repubblica quale l'abbiamo conosciuto e rispettato per tanti suoi innegabili meriti e contributi, e che abbiamo onorato anche nelle figure dei suoi Presidenti, tra i quali protagonisti di rilievo della vita pubblica nazionale come Merzagora, Fanfani, Spadolini, non è mai stato Camera di riflessione in un processo legislativo che vedeva solo casualmente toccare all'uno o all'altro ramo del Parlamento la seconda lettura di qualsiasi provvedimento di legge. Né esso è stato mai "contrappeso" a un qualsiasi predominio politico dell'esecutivo.

La realtà è che il nostro compito consiste oggi nel ristabilire la piena funzionalità e dignità dell'istituzione parlamentare rinnovandone l'assetto bicamerale in modo da garantire la stabilità dell'azione di governi "con adeguata capacità deliberativa", per usare l'espressione di Elia : e non c'è chi non veda come il contesto europeo e globale nel quale ci muoviamo renda vitale per l'Italia un'effettiva stabilità, tempestività ed efficienza dell'azione di governo. La riforma del Senato può a ciò contribuire decisamente operando sul triplice versante indicato dalla Presidente Finocchiaro : natura, composizione e funzioni del Senato.

Si tratta di costruire qualcosa di assolutamente nuovo e non di tendere a far sopravvivere il più possibile ciò che è stato. Un Senato che

rappresenti le istituzioni territoriali costituirà uno straordinario arricchimento del tessuto istituzionale e dell'unità nazionale della nostra Repubblica. Anche grazie alle modifiche che si propongono per il Titolo V già riformato della Carta costituzionale si potrà superare l'esperienza di disfunzioni e di crescenti conflitti tra Stato e Regioni, tra legislazione nazionale e legislazione regionale, cioè l'esperienza che abbiamo vissuto in anni recenti. E si offrirà piuttosto un'opportunità di ri-collocazione al vertice del sistema istituzionale e di recupero di ruolo e di prestigio delle Regioni, oggi indiscutibilmente in crisi.

Anche per quel che riguarda le funzioni da attribuire al nuovo Senato, non si tratta di escogitare qualcosa che compensi il Senato delle deprivazioni che secondo taluni gli si infliggono, ma ancora una volta di creare qualcosa di nuovo. E in questo senso la Presidente Finocchiaro ha parlato dell' "affidare al Senato in via esclusiva quelle funzioni di controllo, di verifica e di valutazione, tanto più libere e qualificate quanto più sottratte ai condizionamenti inevitabili propri del circuito fiduciario, come accade in altri ordinamenti costituzionali europei".

Lasciatemi però soprattutto concludere su quella motivazione di fondo, su quella ragione direi ormai di emergenza democratica che è costituita dal porre termine al progressivo stravolgimento del procedimento legislativo. Sapete a che cosa mi riferisco : è un nodo che nel corso di tutta la mia esperienza presidenziale ho messo pubblicamente in evidenza. Il crescente ricorso da parte di governi di diverso indirizzo politico alla decretazione d'urgenza e al voto di fiducia su maxi-emendamenti che traducevano in articoli unici intere, nutrite e complesse leggi, sono stati i fenomeni distorsivi che ho più volte

denunciato in occasioni pubbliche e nel rapporto, diretto ed epistolare, con i Presidenti di Camera e Senato succedutisi nel corso dei miei mandati. Mi trovai per la prima volta di fronte a un fenomeno del genere con l'approvazione chiesta dal governo della legge finanziaria per il 2007 attraverso un maxi-emendamento - articolo unico, comprendente l'abnorme numero di oltre 1.300 commi.

Ho dunque invocato ripetutamente l'assoluta necessità di superare una simile prassi, che ho giudicato tale da alterare gravemente i rapporti tra governo e Parlamento, da mortificare il ruolo dell'istituzione parlamentare, da eludere un corretto confronto su decreti e disegni di legge di iniziativa del governo e da incidere sempre di più sulla stessa qualità delle leggi. Ma per uscire da quella spirale nella quale il nostro sistema decisionale in ambito legislativo è rimasto bloccato, occorre assicurare un iter lineare, sufficientemente rapido e garantito nei suoi tempi, dell'esame e dell'approvazione delle leggi in Parlamento. Di qui il valore, ne sono convinto, del superamento del bicameralismo paritario per ogni aspetto, in particolare quello delle defatiganti, tortuose quando non strumentali e dilatorie, *navette* tra i due rami del Parlamento. E' questa, voglio ripeterlo, una delle ragioni di attualità e urgenza della riforma cui il Senato è chiamato a dare conclusivo impulso.

Signora Presidente, cari colleghi, vi ringrazio per la cortese attenzione e mi scuso per la lunghezza del mio intervento, che ho considerato fosse mio dovere sottoporvi in coerenza con gli indirizzi da me sostenuti per lunghi anni e in modo particolare con l'impegno richiestomi e da me assunto in Parlamento due anni or sono.