

# La riforma della Costituzione: la coerenza del centrosinistra

*di Giorgio Napolitano*

## **Intervento nel corso della discussione generale sul disegno di legge di riforma della II parte della Costituzione, Senato, 15 novembre 2005**

Lei non si stupirà, signor Presidente, se pur essendo stato da così breve tempo chiamato a far parte di quest'Assemblea, prendo oggi la parola. Ho in effetti ritenuto di non potermi sottrarre alla responsabilità di un giudizio motivato su una legge di natura specialissima, qual è quella ora sottoposta al nostro ultimo esame, di revisione complessiva e radicale dell'ordinamento della Repubblica. Tanto più che, se non sono stato finora partecipe del contrastato *iter* di questa legge, ho, in periodi precedenti, svolto un ruolo attivo nel lungo processo di elaborazione e discussione di idee e di proposte di riforma costituzionale che si è svolto nei due rami del Parlamento almeno a partire dalla fine degli anni Settanta.

Perché vedete, e vorrei sottolinearlo, sarebbe del tutto infondato il sostenere o il lasciar intendere che nel passato il Parlamento sia rimasto chiuso in un atteggiamento di pura conservazione, di statica e retorica difesa della Costituzione del 1948.

Ben prima che negli anni 1993-1994 intervenisse una vera e propria cesura, una rottura di continuità nel nostro sistema politico, ben prima di allora, tra i partiti storici della Repubblica nata nel 1946, era venuta maturando l'esigenza di un ripensamento e di un adeguamento del quadro istituzionale.

Nel 1982, un primo "inventario" di proposte di riforma venne redatto dalle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato. Nel 1983 fu istituita, come è noto, un'ampia e rappresentativa Commissione bicamerale di studio sulle riforme istituzionali, presieduta dall'onorevole Bozzi, che presentò nel 1985 un quadro assai ricco di considerazioni e indicazioni concrete, rimaste purtroppo senza seguito.

Vennero poi anni di stagnazione del confronto e dell'iniziativa sui temi di una possibile revisione della Costituzione, anche se non mancarono leggi ordinarie di notevole significato istituzionale, come, nel 1988, quella sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio o come, nel 1990, quella sull'ordinamento delle autonomie locali.

Si giunse così, all'inizio della XI Legislatura, in una condizione di grave ritardo dinanzi a esigenze oggettive e a sollecitazioni dell'opinione pubblica ormai non più dilazionabili e quindi si impose una scelta che per primo il presidente della Repubblica appena eletto, Oscar Luigi Scalfaro, invitò "fermamente" il Parlamento a compiere: la nomina, che col compianto presidente Spadolini subito promuovemmo, di una Commissione bicamerale non più solo di studio, ma con poteri di iniziativa legislativa, con funzioni redigenti e referenti, che fosse in grado di sottoporre a entrambe le Assemblee un progetto compiuto di riforma della Parte II della Costituzione.

La Commissione, presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti, riuscì a presentare un organico, non esaustivo ma, condiviso progetto, nel gennaio 1994, (relatore per la forma di Stato Silvano Labriola e per la forma di governo Franco Bassanini). Il progetto cadde con lo scioglimento, di lì a poco, di Camera e Senato.

Ricordo tutto ciò anche perché il senatore Francesco D'Onofrio, nella sua relazione del gennaio 2004, volle richiamare i lavori sia della Commissione De Mita-Iotti sia della successiva Commissione D'Alema, sostenendo che la proposta di riforma presentata dell'attuale Governo dovesse intendersi semplicemente come conclusione di un percorso.

Tale affermazione sarebbe da apprezzare per la sua modestia se non contrastasse con la realtà dell'effettiva ispirazione della proposta, ancora oggi al nostro esame, ispirazione tutt'affatto diversa da quelle che sorreggevano i progetti precedenti e segnatamente quello del gennaio 1994.

Qualche giorno fa ho avuto modo, in occasione della cerimonia di omaggio dedicata all'onorevole Labriola appena scomparso, di mettere in evidenza come la sua relazione di oltre 11 anni fosse audacemente innovativa e nello stesso tempo ispirata a grande equilibrio e responsabilità istituzionale.

Ebbene, con quell'impostazione e con le modifiche che vennero di conseguenza prospettate, risultano coerenti in realtà le proposte di riforma non della maggioranza, ma della minoranza, comprese quelle che escludono la formulazione, nell'articolo 117 della Costituzione, di un elenco di potestà legislative sia concorrenti sia esclusive delle Regioni, accanto alla specificazione delle materie affidate alla competenza dello Stato e postulano possibilità di iniziativa dello Stato federale nell'interesse nazionale, anziché un richiamo sanzionatorio a quell'interesse, ove appaia violato.

Per questo ed altri aspetti - come si sa - l'attuale schieramento di minoranza ha già proposto, con il disegno di legge presentato dai senatori Villone e Bassanini nel settembre 2003, modifiche rilevanti della stessa riforma del Titolo V che esso aveva, da posizioni di maggioranza, varato in modo non sufficientemente meditato.

In effetti, se si legge ancora oggi e si considera obiettivamente il testo presentato, sempre nel gennaio 2004, dai relatori di minoranza, si può constatare come ad una critica puntuale e severa del progetto governativo si accompagnasse un insieme di proposte tale da configurare un vero e proprio progetto alternativo di riforma.

Il Governo e la maggioranza che lo sorregge - a mio avviso - avrebbero dovuto apprezzare il fatto che lo schieramento di centro-sinistra non ha sostenuto che tutte le esigenze di revisione costituzionale, affiorate nel lungo processo da me richiamato e culminato nella Commissione bicamerale D'Alema, fossero da ritenersi ormai superate.

In particolare, pur essendosi significativamente consolidate - attraverso il passaggio al sistema elettorale maggioritario e la prassi di una competizione politica bipolare - la posizione del Governo in Parlamento, la governabilità del Paese e la stabilità dell'azione di Governo, l'attuale opposizione ha continuato e continua a presentare proposte volte a sancire in sede costituzionale tale evoluzione e a rafforzare i poteri del Primo Ministro rispetto alle formulazioni della Carta del 1948.

E' dunque l'attuale opposizione che si è preoccupata e si preoccupa di concludere, sulla base di un'ulteriore e coerente maturazione, il percorso che venne bloccato nel 1998, non occorre qui ricordare come e per responsabilità di chi.

Sono parte della conclusione di quel percorso le proposte della relazione di minoranza relative alla composizione e alle attribuzioni del nuovo Senato della Repubblica, ma anche tutte quelle riguardanti un sostanziale adeguamento del sistema delle garanzie e dello statuto dell'opposizione all'avvento e all'abuso di un meccanismo maggioritario.

Quel che anch'io giudico inaccettabile è, invece, il voler dilatare in modo abnorme i poteri del Primo Ministro, secondo uno schema che non trova l'eguale in altri modelli costituzionali europei e, più in generale, lo sfuggire ad ogni vincolo di pesi e contrappesi, di equilibri istituzionali, di limiti e di regole da condividere.

Quel che anch'io giudico inaccettabile è una soluzione priva di ogni razionalità del problema del Senato, con imprevedibili conseguenze sulla linearità ed efficacia del procedimento legislativo; una alterazione della fisionomia unitaria della Corte costituzionale, o, ancor più, un indebolimento dell'istituzione suprema di garanzia, la Presidenza della Repubblica, di cui tutti avremmo dovuto apprezzare l'inestimabile valore in questi anni di più duro scontro politico.

E allora, signor Presidente, onorevoli colleghi, il contrasto che ha preso corpo in Parlamento da due anni a questa parte e che si proporrà agli elettori chiamati a pronunciarsi prossimamente nel

*referendum* confermativo non è tra passato e futuro, tra conservazione e innovazione, come si vorrebbe far credere, ma tra due antitetiche versioni della riforma dell'ordinamento della Repubblica: la prima, dominata da una logica di estrema personalizzazione della politica e del potere e da un deteriore compromesso tra calcoli di parte, a prezzo di una disarticolazione del tessuto istituzionale; la seconda, rispondente ad un'idea di coerente ed efficace riassetto dei poteri e degli equilibri istituzionali nel rispetto di fondamentali principi e valori democratici.

La rottura che c'è stata rispetto al metodo della paziente ricerca di una larga intesa, il ricorso alla forza dei numeri della sola maggioranza per l'approvazione di una riforma non più parziale, come nel 2001, ma globale della Parte II della Costituzione, fanno oggi apparire problematica e ardua, in prospettiva, la ripresa di un cammino costruttivo sul terreno costituzionale; un cammino che bisognerà pur riprendere, nelle forme che risulteranno possibili e più efficaci, una volta che si sia con il *referendum* sgombrato il campo dalla legge che ha provocato un così radicale conflitto.

Mi asterrò dal rivolgere alle forze di Governo poco realistici appelli alla riflessione, ma non posso fare a meno di esprimere la mia convinzione che la strada indicata qui dall'attuale minoranza corrisponde all'interesse di entrambi gli schieramenti politici, nel loro prevedibile alternarsi in posizioni di maggioranza e di opposizione. Essa corrisponde all'interesse di una moderna e responsabile evoluzione del nostro sistema democratico e anche, non da ultimo, alla ricostruzione di un clima, che è purtroppo venuto meno, di più misurato, impegnato e fecondo confronto in Parlamento: un clima che è condizione per l'esercizio, con autorevolezza, del ruolo insostituibile di questa nostra istituzione.