

## DISCORSO INAUGURALE

di Giorgio NAPOLITANO (\*)

Sono qui per la prima volta come Presidente della Camera per rinnovare un ormai consolidato rapporto di collaborazione, fondato sul riconoscimento, da parte dei due rami del Parlamento, della preziosa funzione cui l'Associazione e il Seminario di Studi Parlamentari così degnamente assolvono. Non si può d'altronde immaginare una sede e un'occasione più appropriate per qualche riflessione sul ruolo del Parlamento nella fase attuale, così critica e per molti aspetti priva di precedenti, della nostra vita politica e istituzionale. È necessario compiere uno sforzo per sottrarci alla concitazione delle vicende e delle polemiche di quest'ultimo periodo, risalire a valutazioni e orientamenti che neppure nel precipitare degli eventi dovrebbero smarrirsi.

L'undicesima legislatura è nata senza alcun dubbio nel segno di una riconosciuta necessità di riforme istituzionali già da troppo tempo annunciate e rimaste sospese: se non altro dalla nona legislatura, che aveva registrato le conclusioni della Commissione Bozzi. In vista del voto del 5 aprile 1992, dinanzi agli elettori, la maggior parte — la parte di gran lunga prevalente — delle forze politiche assunse l'impegno di un confronto finalmente concludente, per diverse e distanti che fossero le posizioni di partenza, su un complesso di modificazioni del dettato costituzionale e più specificamente dell'ordinamento della Repubblica, nonché di modificazioni dei sistemi elettorali. Non occorre certo un mandato formalmente costituente, per dare valore a quell'impegno politico, a quell'assunzione di responsabilità verso il corpo elettorale, essendo sancita nella stessa Costituzione la possibilità di una procedura di revisione.

Se mi è consentito questo breve richiamo personale, solo a conferma di quel che risultava, nella più larga misura, un impe-

---

(\*) Presidente della Camera dei deputati.

gno comune, ricorderò che il 1° giugno scorso, nell'assumere la Presidenza, mi rivolsi alla Camera con queste parole: « Il Parlamento ha davanti a sé la più difficile delle prove: riformare se stesso, dettare nuove regole per l'elezione del futuro Parlamento, rinnovare l'intero edificio istituzionale ». E ciò dicendo mi richiamai al messaggio del Presidente della Repubblica; e sapevo di essere in prima consonanza con la Presidenza del Senato.

Per difficile che fosse quella prova, per ardua che oggi appaia, il Parlamento non vi si può sottrarre. Negli scorsi anni, per opera di tanti, attraverso un lungo e travagliato dibattito culturale e politico, si è giunti a individuare il nesso che lega superamento di una condizione di democrazia bloccata e conseguimento di livelli accettabili di funzionalità e trasparenza delle istituzioni, soddisfacimento di fisiologiche esigenze di ricambio politico e riordinamento dei rapporti tra i poteri dello Stato, definizione di nuove regole atte a consentire una più incisiva partecipazione dei cittadini al processo di formazione delle decisioni politiche e ristabilimento di un rapporto di fiducia tra la società civile e il mondo della politica, tra il paese e le istituzioni democratiche. Voglio dire che la conclusione cui si era giunti conduceva a considerare inscindibile l'intreccio tra riforme istituzionali, riforme elettorali, rinnovamento del sistema dei partiti e del ceto politico, azione di bonifica morale. Non lo si può dimenticare neppure nel momento attuale, e cioè dopo che eventi traumatici, sul piano giudiziario e sul piano politico, hanno fatto balzare in primo piano e fanno apparire prioritaria, nonché concretamente perseguibile, l'esigenza del risanamento morale, del ricambio di personale politico, del rimescolamento degli schieramenti politici.

Dobbiamo sapere che i risultati conseguibili su questo piano rischierebbero di essere non risolutivi se ottenuti attraverso incriminazioni e sentenze di condanna da un lato, ed elezioni politiche a scadenza ravvicinata dall'altro; se cioè non si operasse sul versante della modificazione delle regole, tanto attraverso riforme elettorali quanto attraverso riforme istituzionali (e in un'accezione più ampia di quella della vera e propria revisione di norme della Costituzione). Neanche le più sensibili mutazioni di scenario politico potrebbero annullare, o rendere meno urgente, la necessità delle riforme. Tra queste, non posso non sottolineare la riforma sollecitata e attesa dell'istituzione parlamentare.

Nel corso degli anni '80 si è proceduto a importanti riforme dei regolamenti parlamentari e segnatamente di quello della Camera, anche nelle sue diversità dal regolamento del Senato: e da parte degli studiosi non sono mancati gli apprezzamenti, anche alla luce dell'esperienza che a quella riforma è seguita. Ma si è giunti assai vicino a un limite oltre il quale solo riforme di ben altra natura, attinenti al complessivo ordinamento della Repubblica, possono produrre effetti ulteriori e decisivi di riqualificazione del Parlamento, della sua funzione legislativa e delle sue funzioni di indirizzo e di controllo. In assenza di una revisione dei rapporti tra potere esecutivo e potere legislativo e dei rapporti tra Stato e Regioni, che implichi anche processi consistenti di delegificazione e di decentramento legislativo, non si riesce a vedere come il Parlamento — anche in un clima politico profondamente mutato — potrebbe veder alleggerito il peso di un'ormai insostenibile sovrapposizione tra la più estesa e minuta attività legislativa di cui si abbia esempio nei Parlamenti dell'Europa democratica, e un'affannosa, per certi aspetti ancora rudimentale attività di indirizzo e di controllo. Né si può trascurare l'urgenza di una conclusione — pur restando notevoli le divergenze di opinione circa le soluzioni da adottare — sul tema delle funzioni delle due Camere, della riforma del bicameralismo, nonché su quello della riduzione del numero dei parlamentari.

La riforma del sistema elettorale, del sistema proporzionale vigente nelle due varianti per il Senato e per la Camera, ha acquisito un'evidente priorità sul piano politico; ma non si può pensare che una risposta sul punto — per quanto cruciale — del *come* eleggere il Parlamento, esoneri da una risposta soddisfacente sul punto di *quale* Parlamento, come riformato e riqualificato, si debba eleggere nel futuro. Sappiamo bene che una riforma elettorale può soddisfare anche la diffusa esigenza di sostanziali novità nel modo di formare i governi, di garantirne la stabilità, di rendere più lineare il confronto tra maggioranza e opposizione; ma tutto ciò non toglie che essa vada collocata nel contesto di un nuovo assetto dell'istituzione parlamentare e di un nuovo disegno istituzionale complessivo.

Se si conviene su questa inscindibilità dell'approccio riformatore che un larghissimo arco di forze politiche si è impegnato ad assumere come asse dell'undicesima legislatura, ci si può interrogare soltanto sulla possibilità di riuscire a tradurlo in risul-

tati effettivi, per predisporre i quali è stata costituita nel settembre scorso una Commissione bicamerale, attualmente in attesa dei maggiori poteri previsti da apposita legge costituzionale. Il dubbio sulla possibilità di riuscire nel compito è pienamente comprensibile, e nessuno di noi è oggi in grado di scioglierlo. Ma del tutto diverso è un discorso che neghi la legittimità dello sforzo in cui il Parlamento è tuttora impegnato. E in alcuni interventi lo scetticismo sulla possibilità di risultati di riforma si intreccia con il discorso sulla delegittimazione del Parlamento eletto il 5 aprile, in quanto entrambi si fondano sull'identificazione tra Parlamento e partiti. Conviene ragionarne con un minimo di pacatezza.

Il fenomeno che già da qualche anno si è venuto annunciando come gravido di conseguenze per la vita del Parlamento e che negli ultimi mesi è precipitato sotto gli occhi di tutti, è quello della crisi del sistema dei partiti. I partiti che hanno segnato la nascita e lo sviluppo della Repubblica sono stati in vario modo e grado investiti da cadute di motivazione ideologiche, da perdite di consensi, da necessità di mutamenti; e gli schieramenti sia di governo che di opposizione hanno finito per esser messi in questione come mai nel passato. Infine è esploso il bubbone della corruzione, delle degenerazioni legate a un'espansione arbitraria e abnorme del ruolo dei partiti, alla crescente invadenza dei partiti nella sfera dell'azione di governo, della gestione della cosa pubblica, della vita delle istituzioni. Quel che ne emerge allora per il Parlamento è un duplice problema: nell'immediato, accompagnare, favorire, sancire il processo di liquidazione di quelle degenerazioni, di transizione verso un sistema politico rinnovato e ancorato a un nuovo quadro di regole istituzionali; in prospettiva, realizzare una condizione di effettiva autonomia dai partiti anche attraverso una chiara distinzione di ruoli tra gruppi parlamentari da un lato, organismi dirigenti e apparati dei partiti dall'altro. Questi ultimi, legittimati da un effettivo rapporto di comunicazione e di fiducia con la società, non devono varcare i limiti del loro ruolo costituzionale di formazione dell'opinione e di intervento sulle grandi scelte della politica nazionale, lasciando ai gruppi parlamentari il compito della concreta elaborazione degli indirizzi e delle soluzioni che spetta al Parlamento definire.

Di maggiore autonomia dai partiti, dalle più chiuse logiche di partito, il Parlamento eletto il 5 aprile ha già dato numerose

prove; esso ha mostrato di essere in buona misura permeabile rispetto alle esigenze di moralizzazione e di riforma che vengono dal paese. Non si può assolutamente considerare bloccata la strada di adeguate decisioni riformatrici, purché non concorra a bloccarla, insieme con la pressione per nuove elezioni al più presto, una campagna di sfiducia e di discredito verso il Parlamento, tale da suscitare poi al suo interno reazioni di arroccamento o di abbandono. E se in questa legislatura, in questa fase non si procedesse — con rapidità ma senza dover soggiacere a sollecitazioni perentorie e a grida di scioglimento — verso le riforme necessarie, in quale luogo e in quale tempo esse dovrebbero esser definite? Lo domando, naturalmente, nel presupposto che si voglia restare sul terreno della democrazia. Da quel terreno si esce invece, quando si cominci ad alludere confusamente alla possibilità di soluzioni definite al di fuori del Parlamento. E anche, voglio aggiungerlo, quando si conceda soltanto che c'è — in questa fase — necessità di governo, lasciando intendere che si potrebbe governare « a prescindere » dal Parlamento. Non si può giuocare con posizioni che non servono in alcun modo la causa di quella radicale azione di bonifica morale e politica di cui il paese sente il bisogno.

E non si può giuocare col principio di legittimità. Con inquietante sommarietà e virulenza si mette il Parlamento sullo stesso piano dei partiti, lo si prende parimenti a bersaglio, si dà per scontato e indiscutibile che esso sia « delegittimato ». Poi, magari, si aggiunge o precisa, delegittimato « politicamente » e « moralmente »; e infine si chiarisce che è con *questo* Parlamento che si polemizza, non è il Parlamento « in astratto » che si attacca o che si tratta di difendere. Ebbene, sarebbe interessante verificare non solo e non tanto quali argomenti di analisi e discussioni scientifiche di altri tempi sul parlamentarismo e sulla sua crisi tendano a riproporsi, ma quanti ingredienti di ricorrente, torbida polemica antiparlamentaristica stiano riemergendo. Il Parlamento è sempre quello che il popolo ha eletto; è, oggi, *questo* Parlamento, che trae la sua legittimità dal voto del 5 aprile e la conserva fino a quando non intervengano le procedure di scioglimento previste dalla Costituzione.

Si può, certo, liberamente discutere del grado di rappresentatività politica da riconoscere alle Camere elette il 5 aprile. E si può discutere della perdita di autorità morale provocata dall'alto

numero di autorizzazioni a procedere inoltrate dall'autorità giudiziaria contro i membri del Parlamento: purché non si trascuri il dato più qualificante e cioè la rapidità e la severità con cui le Camere hanno già deliberato su una gran parte delle richieste.

Comunque, valutazioni di questa natura nulla tolgono alla legittimità *costituzionale* di questo Parlamento: la sola che conti per dargli titolo, pieno titolo come luogo di decisione sulle riforme elettorali e istituzionali non meno che su ogni legge e atto indispensabile per il governo del paese. Quando il Parlamento — da luglio al dicembre scorso, e oltre — ha fatto la sua parte, al di là di forti contrasti di merito, per consentire l'adozione di impegnative misure, anche di ordine strutturale, volte al risanamento della finanza pubblica, nessuno ne ha contestato la legittimazione: neppure tra coloro che la contestano oggi, tranne a consentire o esigere che esso si produca in una delle decisioni più impegnative che possano chiedersi a un Parlamento, quella della modifica — con le leggi elettorali — delle regole e del giuoco politico.

Mi sia permesso di auspicare che un alto contributo di chiarificazione, di fronte a così convulse e fuorvianti polemiche, venga da studiosi e da centri di ricerca sul Parlamento come quelli che ho inteso onorare oggi a Firenze. A noi spetta soprattutto operare perché il Parlamento risponda con i comportamenti e con i fatti ad attacchi indiscriminati. E quel che ci guida è solo il senso di una responsabilità a cui non possiamo sottrarci, a cui nessuno degli eletti può sottrarsi, proprio in quanto respinga la tesi *deresponsabilizzante* di un Parlamento « delegittimato »: la responsabilità di osservare gli impegni di riforma solennemente assunti, di corrispondere alle attese e alle esigenze del paese, di apprestare condizioni e strumenti per la nascita di un sistema politico-istituzionale profondamente rinnovato.