

Seminario di ASTRID

“La riforma della Costituzione in Francia”

Roma, 19 novembre 2008

Intervento di Cesare Pinelli

Leopoldo Elia si è occupato di forma di governo francese dalla tesi di laurea su “L’avvento del governo parlamentare in Francia” discussa nel 1947, relatore Vincenzo Gueli, fino alla richiesta a Franco Bassanini di tenere questo seminario. Nei suoi discorsi le citazioni da *Le Monde* erano tanto frequenti da far pensare a una lettura quotidiana. Lo ricordo, attentissimo, al dibattito che organizzai nel 1986 al Centro Culturale Mondoperaio con Maurice Duverger e Olivier Duhamel, per discutere del primo esperimento di *cohabitation*. Riempiva come sempre pagine di appunti, con la sua grafia lunga e morbida, con frecce e richiami fra un punto e l’altro. La conoscevo bene da quando, dieci anni prima, aveva corretto implacabilmente le prime stesure della mia tesi di laurea, di cui fu poi relatore Carlo Mezzanotte per essere stato egli nominato giudice costituzionale.

Come si spiega il suo costante interesse per il modello della V Repubblica? Elia vi ha sempre visto uno squilibrio fra l’eccessiva concentrazione di poteri in capo al Presidente e la scarsa misura di responsabilità politica dello stesso, mettendo in guardia quanti, studiosi e politici, da noi lo hanno considerato a ondate periodiche un possibile prodotto di importazione. Basterebbe questo per smentire che Elia, nel considerare qualche mese fa l’equilibrio istituzionale quale criterio indefettibile di classificazione delle forme di governo, si sarebbe contraddetto rispetto alla priorità sempre accordata all’elemento partitico (F.Lanchester, *Il legato di Leopoldo Elia*, in www.parlalex.it). Non è così, e non solo perché umanamente Elia era la quintessenza dell’equilibrio, e scientificamente non amava certo le spiegazioni monocausali. Vi è una ragione la quale ha a che vedere con l’approccio di fondo al diritto costituzionale, compresi gli studi sulle forme di governo. Che a lui si debbano il riconoscimento dell’incidenza del sistema politico nella dinamica istituzionale e il conseguente rinnovamento metodologico di quegli studi, a partire dalla nota voce del 1970, non significa che disconoscesse l’importanza dell’equilibrio e delle altre variabili strettamente istituzionali. Lo stesso allarme, alle soglie degli anni Ottanta, per “l’eccessiva politologizzazione del diritto costituzionale” di cui parla Lanchester si deve a questo, non all’incipiente “involuzione del sistema dei partiti”, un’involuzione, del resto, su cui non si può sperare di incidere in sede scientifica riducendone o amplificandone il ruolo.

Per comprendere il suo costante interesse per gli sviluppi istituzionali francesi, si può forse addurre una seconda e più complessa ragione, che meriterebbe comunque un supplemento di indagine. Mi riferisco al forte legame culturale del gruppo dossettiano, di cui aveva fatto parte giovanissimo, con le correnti del cattolicesimo democratico di Maritain e Mounier, nella misura in cui aveva lasciato tracce nei lavori della nostra Costituente, in particolare nell’affermazione del principio personalistico e del pluralismo. E’ un legame che Elia continuerà ad avvertire per tutta la vita. Basti pensare al passo in cui, rilevata “una oscillazione di prospettive del pensiero maritainiano” fra “la necessità di cogliere una occasione storica, che è quella del secondo dopoguerra”, e la tendenza “a riservare tempi lunghissimi alla prospettiva della nuova cristianità”, osserva che essa può trovare “nella via delle costituzioni” una “realizzazione mediata”, nel senso che “il grado di ipoteticità dell’attuazione costituzionale si accresce, pur non mutando di natura rispetto al tipo di osservanza delle norme precettive (costituzionali o meno), giacché essa dipende dalla adesione attiva, dal consenso operante e continuo di forze politiche maggioritarie e di titolari

di organi costituzionali” (L. Elia, *Maritain e la rinascita della democrazia. Schema per una ricerca*, in *Studium*, 1977, 580).

La prima occasione nella quale Elia parla della V Repubblica è in *Forma di governo procedimento legislativo negli Stati Uniti d’America*, pubblicato in edizione provvisoria nel 1961 (poi in *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, 205 ss.) Ne parla, dunque, un anno prima della revisione degli artt. 6 e 7 della Costituzione del 1958, che introdurrà l’elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica. Al momento essa era proposta, fra gli altri, da Maurice Duverger, il quale, rendendosi conto che la semplice elezione non bastava, in uno Stato europeo, a garantire che il Presidente governasse, aggiungeva assieme ad altri congegni, rispetto al modello presidenziale statunitense, la possibilità di scioglimento anticipato dell’Assemblea. “Così si avrebbe”, commenta, “una specie di forma di governo ideale che assommerebbe i vantaggi del sistema inglese e del sistema americano, eliminandone nel contempo gli svantaggi: normale omogeneità esecutivo-legislativo, personalizzazione del potere, presa diretta tra elettori e capo del governo, possibilità per il popolo di esprimere nei casi più gravi, e comunque alle scadenze elettorali, circostanziati giudizi di responsabilità. Dunque, un concentrato delle migliori forme di governo democratiche, un governo delle meraviglie che, tra l’altro, permetterebbe di conseguire i benefici del sistema inglese senza richiedere l’esistenza di un bipartitismo di tipo britannico” (*ivi*, 214).

Qui c’è tutta l’ironia di Elia – “un governo delle meraviglie” –, c’è l’elegante e allusivo *divertissement* di una scrittura inconfondibile per leggerezza, nel senso adoperato da Italo Calvino nelle *Lezioni americane*, e che nello stesso tempo lascia trasparire un enorme apparato di conoscenze, uno scrupoloso e appassionato lavoro di ricerca, intuizioni fulminanti. Infatti, nel brano vi è la lungimirante consapevolezza di quelli che sarebbero stati i problemi del “semipresidenzialismo alla francese”.

Gli stessi tentativi avviati dalla riforma del 2008 di alleggerire l’eccessiva concentrazione di potere nelle mani del Presidente, in parte preceduti dalla riduzione a cinque anni del mandato presidenziale prevista dalla legge di revisione del 2003, non si comprendono se non si torna all’epoca di quel primo scritto di Elia, e non si considera che la Costituzione del 1958 si proponeva di assicurare la stabilità del governo in Parlamento non attraverso la razionalizzazione del circuito fiduciario, ma attraverso il rafforzamento di un organo a scapito di un altro, ossia dell’esecutivo, comprensivo del Presidente della Repubblica e del Governo, a scapito del legislativo.

La razionalizzazione del sistema parlamentare è sempre un tentativo di risolvere il problema della stabilità attraverso l’introduzione di stabilizzatori automatici della relazione tra Parlamento e Governo. Lo dimostra esemplarmente la *Grundgesetz* del 1949, seguita dalla Costituzione spagnola, non solo per la sfiducia costruttiva ma anche per la rigida prefigurazione delle fattispecie e delle procedure alla cui stregua il Capo dello Stato può sciogliere l’assemblea parlamentare.

La V Repubblica, anche prima del 1962, si incammina per un’altra strada. Nonostante Michel Debré si proponesse di raggiungere il risultato già da tempo conseguito dal sistema parlamentare in Gran Bretagna, la forma di governo disegnata nella Costituzione del 1958 era una grande rivincita dei dualisti francesi (Duguit, Esmein, Hauriou, Redslob) che avevano rilevato il contrasto del modello assembleare emerso nell’esperienza della III Repubblica rispetto a previsioni costituzionali ispirate alla parità, all’equilibrio e alla collaborazione fra legislativo ed esecutivo. Non a caso, Burdeau osserva subito che la Costituzione del 1958 ha ristabilito “l’Etat au rang des forces animatrices de la vie politique” (G. Burdeau, *La Conception du Pouvoir selon la Constitution Française du 4 Octobre 1958*, in *Revue française de science politique*, 1959, 88). Se a tutto ciò aggiungiamo la personalità del Generale De Gaulle e i successi politici da lui ottenuti nel quadriennio 1958-1962, possiamo dire che la previsione dell’elezione diretta del Presidente della Repubblica completa l’intento dei Costituenti del 1958 di rovesciare il primato del legislativo a vantaggio dell’esecutivo evitando il rischio di un’autentica diarchia al vertice dell’esecutivo.

Poi si sarebbe avuta, certo, la ristrutturazione del sistema politico in senso bipolare. Ma la dinamica del modello istituzionale francese ha sempre a che vedere con la forza relativa di un

organo rispetto a un altro, anche quando, come nel caso della riforma che stiamo discutendo, si cerca di invertire la rotta rispetto all'eccesso di concentrazione di poteri nelle mani del Presidente. Gran parte delle questioni affrontate nella legge di revisione costituzionale dell'agosto 2008 hanno a che vedere con questa questione fondamentale, cioè il rifiuto di un modello che si impervi sostanzialmente sulla relazione fra due organi e che da essa escluda il Capo dello Stato. Se infatti l'elezione diretta non è in discussione, e nello stesso tempo si continua ad escludere il sistema presidenziale puro per ragioni strutturali senza però tornare indietro rispetto alla scelta di definire a favore del Presidente ogni conflitto nell'ambito dell'esecutivo, le possibilità di modifica della forma di governo rimangono nell'ambito dei correttivi, non dei cambiamenti di modello.

Il modello, a sua volta, si può definire "semipresidenziale" solo confondendo il criterio della relazione tra organi di indirizzo politico, che è di fiducia ovvero di separazione e che porta alla bipartizione fra modello parlamentare e presidenziale, con quello del numero degli organi di indirizzo eletti a suffragio universale, che conduce alla bipartizione tra monismo e dualismo. Se non li confondiamo, e teniamo conto che il modello "semipresidenziale" prevede sempre la relazione fiduciaria, esso si può più correttamente definire "dualismo parlamentare" dal punto di vista dell'assetto istituzionale formale. Il che lascia beninteso impregiudicata, e consente quindi di verificare in un secondo momento, la ragione politico-costituzionale della scelta per un Presidente eletto a suffragio universale e i congegni istituzionali che di volta in volta ne conseguono (C.Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene, 2006, 181 ss.).

Il peso della storia e dell'assetto istituzionale gradualmente radicatosi nell'esperienza della V Repubblica consente dunque di escludere che la riforma del 2008 abbia potuto avvicinare il modello francese ai sistemi parlamentari monisti. Ma è un modello che rimane un *unicum* anche nell'ambito di quelli a dualismo parlamentare, e la cui specificità sconsiglia imitazioni a detta degli stessi costituzionalisti francesi.

L'interesse per i correttivi a favore del Parlamento introdotti dalla riforma del 2008, pur ridotti rispetto alle proposte del Comitato Balladur, consiste casomai nel fatto che essi riflettono una recentissima tendenza comune alle democrazie di altri grandi Stati europei indipendentemente dai modelli istituzionali. Penso alla riforma costituzionale tedesca, che muove sì dal diverso presupposto di ridurre l'eccessivo consociativismo prodotto dal *Bundesrat*, ma che si propone anche l'esigenza di rafforzare l'organo rappresentativo. Penso al *Green Paper* su "The Governance of Britain" presentato da Gordon Brown nel luglio 2007 all'indomani della nomina a Primo Ministro, che è tutto nel senso di aumentare la responsabilità del Governo e di rivitalizzare il Parlamento.

Questa comune tendenza potrebbe riflettere la consapevolezza che il Parlamento è l'istituzione più indebolita dalle trasformazioni che hanno ovunque investito la sfera della comunicazione politica, e in Europa anche i processi decisionali, a seguito della formazione di una *multivel governance*. In ogni caso, è un motivo di meditazione per noi italiani.

La recente convinzione maturata in sede politica che la riforma più incisiva delle istituzioni passa attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari sembra invece ignorare la tendenza alla quale ho fatto cenno. Nelle proposte di riforma regolamentare in discussione, l'attenzione viene concentrata sul binomio maggioranza/opposizione a scapito della contrapposizione Governo/Parlamento, ritenuta superata. Non è certo una tesi nuova, e non è una tesi che esaurisce tutti i problemi. Al di là del *fait majoritaire* esistono gli organi costituzionali, esiste il Parlamento ed esiste il Governo. Altrimenti non si spiegherebbe come mai continua a porsi il problema di un ricorso anomalo alla decretazione d'urgenza e a una produzione legislativa da cui il Parlamento è estraniato anche in presenza di maggioranze parlamentari fortissime. Senza contare le trasformazioni di cui parlavo, che altrove suggeriscono un rafforzamento delle assemblee parlamentari in quanto tali.

Per discuterne ora ci manca un Maestro, e un costante punto di riferimento per tutti nella ricerca delle soluzioni più adeguate alla nostra difficile democrazia.