

Seminario di ASTRID

“La riforma della Costituzione in Francia”

Roma, 19 novembre 2008

Riforma della V Repubblica: la necessità di restituire vigore al ruolo costituzionale del Parlamento¹

di Claudio Martinelli

Desidero proporvi qualche breve considerazione sulla recente riforma della Costituzione francese, soffermandomi innanzitutto sulle ragioni profonde che hanno innescato questo processo riformatore, interessante nei metodi e nei contenuti.

Si è detto spesso, anche nel corso del dibattito odierno, che la Costituzione della V Repubblica nasce condizionata da forti elementi di ambiguità. Quel che è più interessante è che questi aspetti non sono di tipo accessorio, difetti contingenti ed eventualmente correggibili con qualche parziale revisione. L'ambivalenza è invece insita negli elementi costitutivi della Carta, segnatamente nella compresenza di istituti tipici del parlamentarismo e del presidenzialismo, ma anche nella difficoltà di ricostruire in termini chiari il ruolo del Primo ministro e i suoi reali rapporti con il Capo dello Stato. Del resto, a riprova di questo stato di cose vi è la stessa elaborazione della categoria del semipresidenzialismo, i cui reali contorni sono sempre stati difficili da decifrare e tracciare in maniera netta e definitiva.

Una Costituzione con simili caratteristiche era forse fatale che trovasse la propria concreta implementazione soprattutto in virtù di fattori esogeni alla Carta stessa. Il contesto storico in cui essa venne elaborata continuò a pesare per anni sul suo sviluppo applicativo. La necessità di superare l'instabilità e le irresolutezze della IV Repubblica, la convinzione presente in buona parte dell'opinione pubblica che per uscire dalla crisi fosse necessario affidarsi a uomini decisi ed estranei alle logiche di partito, l'imputazione al Parlamento di essere al centro di un sistema da superare, furono fattori determinanti alla base della “rivoluzione” istituzionale del periodo '58-'62. E fino alla metà degli anni '80, grazie anche all'indubbio carisma personale su cui potevano contare soprattutto De Gaulle e Mitterrand, la figura emergente è sempre stata quella del Presidente. Poi,

¹ Intervento per il seminario di ASTRID “La riforma della Costituzione in Francia” - Roma, 19 novembre 2008

con l'irrompere della coabitazione, l'anima latente della Costituzione ha potuto riemergere, e per quindici anni si sono alternati periodi "presidenziali" ad altri in cui il Capo dello Stato doveva prendere atto della situazione a lui sfavorevole e decidere se porsi in polemica antitesi nei confronti del Governo sostenuto dall'Assemblea nazionale o, più prudentemente, ritagliarsi un ruolo più di garante dell'unità nazionale, come sostanzialmente preferì fare Chirac durante la coabitazione lunga con Jospin, pur conservando amplissimi poteri propri, di cui certamente non godono i Capi di Stato delle forme di governo parlamentari.

Ma la generale avversione nei confronti della coabitazione, considerata, probabilmente a ragione, una situazione non di riequilibrio istituzionale ma solo di tendenziale patologica paralisi politica, portò alla riforma del 2000, non a caso suggellata da un vasto consenso elettorale espresso per via referendaria. E' vero che introduzione del quinquennato e l'inversione del calendario elettorale non potranno scongiurare in maniera assoluta e definitiva il rischio della coabitazione, e tuttavia era chiaro che lo spirito riformatore andava nel senso di collocare (o ricollocare) il Presidente della Repubblica al vertice del sistema, unico vero motore dell'indirizzo politico del Paese nel corso dei cinque anni di mandato-legislatura. Ed era altrettanto chiaro che l'unico modo per farlo, rimanendo nell'ambito di questa forma di governo, era quello di rendere sempre meno probabile l'ipotesi della coabitazione.

A questo punto mi chiedo se da parte dei commentatori non sarebbe più saggio abbandonare una categoria come quella del semipresidenzialismo che appare non più adeguata a descrivere un assetto istituzionale che ruota attorno al potere del Presidente? Un potere fortemente legittimato dal voto popolare, rafforzato dall'omogeneità di colore politico che lo accomunerà agli altri organi costituzionali, dal Corpo elettorale al Primo ministro, e scarsamente arginabile e condizionabile da alcun attore del gioco istituzionale. Che cosa impedisce di considerare la forma di governo francese come una semplice variante del presidenzialismo? In realtà è del tutto evidente che anche la classica categoria della forma di governo presidenziale è fortemente inadeguata e forse addirittura fuorviante. E' stata oggi opportunamente richiamata più volte la distinzione cara ad Elia tra forme di governo equilibrate e squilibrate. Ebbene, credo si possa affermare che tanto la forma di governo presidenziale statunitense è improntata alla ricerca di un equilibrio, certo sempre tendenziale ed instabile come è forse inevitabile che sia nella dialettica democratica, tra i detentori di poteri costituzionali (quella ricerca che ha portato a coniare l'espressione *Checks and Balances*), quanto il neo-iperpresidenzialismo alla francese sia sbilanciato sulla figura del Presidente, uno squilibrio talmente marcato che se non fosse collocato all'interno di un contesto da sempre di consolidata e provata tradizione liberal-democratica, ma caratterizzasse Paesi meno affidabili da questo punto di vista, probabilmente non esiteremmo a parlare di involuzione plebiscitaria o cesarista.

In particolare, emerge con marcata evidenza nella realtà della V Repubblica, fin dalla fondazione, l'impossibilità per il Parlamento di svolgere un ruolo equilibratore, sia nella determinazione dell'indirizzo politico, sia come organo di controllo dell'operato del binomio Presidente-Governo. Le ragioni appaiono essenzialmente tre: la persistenza del rapporto fiduciario, che paradossalmente finisce per inibire la forza istituzionale dell'Assemblea nazionale, l'anacronistica composizione del Senato, la sostanziale subordinazione delle assemblee rappresentative al Governo, sul piano del procedimento legislativo e su quello della possibilità di condizionarne l'operato in tema di linee politiche generali; una subordinazione causata da diverse scelte normative del costituente del 1958 e, come è noto, ulteriormente accentuata da una risalente giurisprudenza del *Conseil*. Questa debolezza del Parlamento è certamente uno dei maggiori tratti distintivi della V Repubblica, e le sue ragioni sono intimamente connesse all'impianto della Costituzione. Prova ne sia che anche in periodo di coabitazione il Parlamento non riusciva a ritagliarsi alcun ruolo di attore politico autonomo e autorevole, capace di bilanciare la forza dell'Esecutivo. In quei frangenti, semmai, la dialettica istituzionale era assicurata dai contrasti, spesso di natura personalistica, a volte espliciti altre più sfumati e sotto traccia, tra Presidente e Primo ministro, e non tra Governo e Parlamento, come la tradizione della divisione dei poteri richiederebbe.

E' in questo quadro che si inserisce la riforma costituzionale del 2008. Questa riforma, certamente interessante per i contenuti, lo è altrettanto per le ragioni che innescano il processo riformatore e per il metodo che viene adottato.

Ciò che spinge il Presidente francese ad avviare questa complessa opera di revisione costituzionale è la convinzione che alcune parti della Costituzione risentano di evidenti ed eccessivi squilibri, in particolare a favore del ruolo politico del Capo dello Stato e a svantaggio di un Parlamento sempre meno incidente sull'indirizzo politico del Paese. Potrebbe sembrare paradossale che questa esigenza sia stata manifestata proprio dall'organo costituzionale maggiormente favorito dall'attuale assetto dei poteri, soprattutto dopo la riforma costituzionale del 2000. Ma in realtà deve essere sembrato chiaro al neo-eletto Presidente Sarkozy che laddove l'organo rappresentativo non riacquista una qualche funzione di luogo di confronto tra interessi e visioni diverse, l'opposizione a chi governa e anche l'eventuale malcontento sociale finiscono fatalmente per trasferirsi dalla sede istituzionale alla piazza, con un indiretto indebolimento di tutto il sistema costituzionale, anche di quegli organi che sembrano particolarmente autorevoli. Ecco quindi la necessità di porre mano, per l'ennesima volta, alla Costituzione della V Repubblica, e questa volta con una revisione che tocchi organicamente molte delle sue parti.

Ed effettivamente, accanto ad alcune norme che suonano come un completamento della riforma del 2000 (come la limitazione dei mandati presidenziali consecutivi e la novità del messaggio letto dal Presidente di fronte al Parlamento in seduta comune), vi sono diverse disposizioni tendenti a rilanciare il Parlamento come sede naturale del confronto democratico delle idee: il fatto che la discussione in Aula debba vertere sul testo scaturito dall'esame della commissione competente, la previsione di limiti minimi per l'esame dei progetti di legge, l'ampliamento della possibilità per i membri del Parlamento di presentare emendamenti, la restituzione alle Assemblee del diritto, sia pur con diverse limitazioni, di decidere l'ordine del giorno dei propri lavori, un timido abbozzo di "Statuto delle opposizioni", le notevoli limitazioni alla possibilità per il Governo di porre la questione di fiducia, sono tutte innovazioni da cui traspare una volontà riformatrice e riequilibratrice del ruolo del Parlamento nei confronti del Governo. E anzi si può forse azzardare che ad uscire ridimensionato dal combinato disposto delle due riforme del 2000 e del 2008 è proprio il Governo, ed in particolare la figura del Primo ministro. Non perché quest'ultimo veda particolarmente diminuite le sue prerogative costituzionali, ma nel senso che essendo sempre meno probabile il verificarsi di nuove coabitazioni e sempre più forte la figura politica del Capo dello Stato, la compagine governativa apparirà ancor più come un organo di supporto degli indirizzi politici generali voluti dal Presidente, ed il Primo ministro come una specie di suo fiduciario, succube dell'autorevolezza di un vertice legittimato dal voto popolare.

E' possibile fin d'ora dire se la riforma abbia raggiunto gli obiettivi perseguiti con l'istituzione del Comitato Balladur? In particolare, saranno sufficienti le riforme riguardanti il Parlamento per consentire alle Assemblee legislative di proporsi come autorevole luogo di bilanciamento della forza presidenziale? E' lecito nutrire seri dubbi, non fosse altro perché la scelta operata dal Revisore costituzionale del 2008 è stata quella di non ripensare radicalmente la forma di governo ma di puntellare l'assetto costituzionale dove mostrava segni evidenti di sofferenza sul piano della qualità della democrazia. Una scelta forse inevitabile ma che certamente rende più difficile la ricerca di nuovi equilibri. E tuttavia al momento sarebbe ingeneroso decretare a priori il fallimento del tentativo riformatore. Intanto perché le numerose e variegate modifiche sono soggette a trovare concreta applicazione con modalità e tempi diversi. Alcune parti entreranno in vigore a partire dal 1° marzo del 2009 (p. es. quelle relative al procedimento legislativo), altre rinviano a leggi organiche e leggi ordinarie per la loro attuazione (come quelle sul Consiglio costituzionale), altre ancora necessitano di apposite modifiche ai regolamenti parlamentari (si pensi alle norme a favore dei diritti delle opposizioni). Ma soprattutto perché sappiamo quanto gli ordinamenti costituzionali debbano molte delle loro concrete caratteristiche e della loro reale efficacia a come gli organi chiamati ad applicare gli istituti costituzionali interpretano i loro rispettivi ruoli nella prassi

concreta. E ciò è vero soprattutto per quegli ordinamenti costituzionali che contengono fin dalle loro basi elementi di ambiguità, come appunto quello francese. In sostanza, l'efficacia riequilibratrice della riforma potrà essere giudicata innanzitutto da come si configurerà la sua prassi applicativa. Un esempio concreto è costituito da quella che in molti ritengono l'innovazione più rilevante: il controllo di costituzionalità successivo da parte del *Conseil*. La sua efficacia di contropotere a garanzia dei diritti dei cittadini dipenderà essenzialmente da come Consiglio di Stato e Corte di Cassazione interpreteranno il ruolo che la riforma assegna loro di "portiere del *Conseil*"; e ciò si potrà vedere e giudicare solo quando si sarà instaurata una prassi significativa.

Consentitemi di concludere con un accenno alla situazione italiana. C'è qualche aspetto della riforma francese che possa essere di utile insegnamento per l'asfittica democrazia di casa nostra? In generale, credo che le due realtà siano talmente diverse che sia difficile trovare qualcosa di importabile. Forse, però, due aspetti possono costituire un utile spunto di riflessione. In primo luogo, il tema del metodo attraverso cui si è giunti a questa revisione costituzionale. L'istituzione del Comitato Balladur e le sue caratteristiche sul piano della composizione e delle modalità organizzative costituiscono un utile esempio di come, in certi delicati momenti per la vita repubblicana, mondo politico e scienza costituzionalistica possano collaborare nella preparazione di un progetto organico di riforme da sottoporre poi al vaglio delle Camere, in luogo dello stanco rito, tuttora molto praticato da noi, delle audizioni parlamentari espletate dalle commissioni competenti più per dovere istituzionale che per un reale interesse informativo.

In secondo luogo, il problema della restituzione di un ruolo maggiormente attivo agli organi parlamentari. Pur nell'ambito di una forma di governo molto diversa, anche il Parlamento italiano conosce ormai da tempo un evidente declino, aggravato di recente da una legge elettorale che ne mortifica la qualità compositiva e finisce per affievolirne l'autorevolezza. In Italia l'emergenza appare talmente forte che è lecito chiedersi se le nostre Camere siano ancora delle Assemblee rappresentative, o non si siano trasformate piuttosto in docili centri di ratifica di decisioni prese altrove. Dubbio legittimo, visto che le sole attività in cui sembra impegnato il Parlamento italiano sono le conversioni dei decreti legge, le approvazioni di questioni di fiducia e il conferimento di deleghe legislative quasi sempre richieste dallo stesso governo. Può un sistema democratico fare a meno di un Parlamento autorevole e rappresentativo? Il fatto che una grande democrazia come la Francia abbia preso atto di un deficit di ruolo in capo al Parlamento e abbia almeno tentato, anche se magari in modo insufficiente o non pienamente convincente, di porvi qualche rimedio, dovrebbe forse indurci a tentare di intraprendere una strada riformatrice analoga, prima che sia troppo tardi e l'opinione pubblica non cominci ad assuefarsi ad una condizione di minorità del Parlamento, fino

ad accreditare l'idea di una sua inutilità rispetto al momento della decisione politica: una deriva pericolosa e da scongiurare radicalmente.