

Seminario di ASTRID

“La riforma della Costituzione in Francia”

Roma, 19 novembre 2008

Intervento di Gaetano Azzariti

DIMENTICARE PARIGI.

OSSERVAZIONI SULLA RECENTE RIFORMA COSTITUZIONALE FRANCESE

1. - Vorrei anzitutto formulare il mio giudizio complessivo sulla riforma del sistema francese, per poi spendere alcune parole per giustificare l'opinione espressa.

Nonostante non sottovaluti alcune positive razionalizzazioni operate, soprattutto quelle relative al funzionamento del Parlamento, ritengo però che complessivamente la riforma costituzionale francese tenda nel suo insieme a rafforzare ulteriormente i poteri del Presidente, vada cioè nella direzione di una “presidenzializzazione” della forma di governo anziché verso una sua “parlamentarizzazione”; sbilanciando ulteriormente un “semipresidenzialismo” che a mio parere era già squilibrato a favore del Presidente. Vero è che la riforma interviene solo su elementi di contorno, rimanendo dunque all'interno della forma di governo esistente in Francia, credo però che sarebbe sbagliato pensare che non cambi nulla negli equilibri tra i poteri di questo Paese. Tanto più considerando che essa - a mio parere - si inserisce in un percorso di progressiva “presidenzializzazione” del sistema francese che data almeno dal 2000. Ricordo le recenti riforme concernenti: la riduzione della durata del mandato presidenziale da sette a cinque anni, la posposizione delle elezioni parlamentari a quelle presidenziali, nonché, soprattutto, la estensione della irresponsabilità del Presidente della Repubblica che è giunta a stabilire l'improcedibilità generalizzata nel corso del mandato anche per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle funzioni. Tutte modifiche istituzionali che hanno contribuito a rafforzare i poteri e il ruolo politico del Presidente, e che mi sembrano possano ritenersi in sintonia con l'ultima riforma. Non vorrei apparire eccessivo, ma a me sembra che a questo punto il “doppio motore” (che si dice contrassegnare il sistema del semipresidenzialismo) rischi di ingripparsi, ponendo fine all'assetto dualistico. Vorrei aggiungere, sempre in tesi, che personalmente ritengo il sistema semipresidenziale francese

non utilmente riproducibile altrove, non positivamente adottabile in altre esperienze continentali. Intrasportabile in generale, ma addirittura temibile ove fosse trapiantato in Italia, per una ragione che da ultimo dirò. Se queste mie valutazioni critiche fossero condivise sarebbe naturale per noi volgere lo sguardo altrove, non considerare la Francia un modello da imitare, semmai un'esperienza istituzionale da censurare.

2. - Cerco ora di spiegare rapidamente su quali ragioni si fonda questo mio giudizio. La revisione costituzionale realizza un ulteriore rafforzamento del Presidente della Repubblica attraverso la razionalizzazione e il migliore inquadramento dei poteri presidenziali. Mi limito a richiamare quattro esempi.

Il primo: l'introduzione del limite del doppio mandato presidenziale. Essa è una previsione tipica dei modelli presidenziali che si collega alla diretta responsabilità politica e di governo dell'ufficio del Presidente. Mentre, infatti, un potere presidenziale di garanzia può ben coniugarsi con un tempo lungo di permanenza alla carica (in Italia sette anni e non si esclude la rielezione), il rischio della permanenza in carica di un "potere governante" per un lasso di tempo tendenzialmente infinito (seppure grazie a successive rilegittimazioni popolari) non può essere corso in sistemi di natura rappresentativa. In caso è da osservare come il limite del doppio mandato in Francia è stato introdotto con un rigore minore rispetto a quello esistente ad esempio negli Stati Uniti: è impedita infatti unicamente la rielezione "consecutiva", non escludendo dunque una possibile rielezione dopo un intervallo, il che mi sembra significativo.

Secondo esempio: le nomine dei giudici costituzionali da parte del Presidente della Repubblica sono ora sottoposte ad un parere parlamentare. Da un certo punto di vista può considerarsi un miglioramento rispetto alla precedente situazione, poiché impone una maggiore trasparenza nelle nomine e permette una presa di posizione parlamentare sui futuri giudici costituzionali designati dal Presidente. Non sottovaluto queste ragioni, ritengo tuttavia siano prevalenti tre altri fattori: 1) anche in questo caso s'è introdotto un istituto tipico delle forme di governo presidenziali, le quali, in base al principio della separazione e bilanciamento dei poteri, stabiliscono che le nomine presidenziali devono essere esaminate dal potere legislativo in funzione di controllo; 2) il sistema definito in Francia rende pressoché impossibile opporsi alla scelta presidenziale, in considerazione dell'alta maggioranza richiesta (tre quinti dei suffragi espressi in seno alle commissioni) per bloccare l'elezione del giudice costituzionale; 3) l'effetto del coinvolgimento dell'organo parlamentare nella scelta presidenziale, in una posizione subordinata e di sostanziale impotenza (per quanto s'è appena

detto), fornisce una legittimazione rafforzata alla nomina presidenziale. Questi tre aspetti mi inducono a ritenere che anche in questo caso si siano, di fatto, irrobustiti i poteri del Presidente.

Terza esemplificazione. Il Presidente della Repubblica può prendere la parola davanti al Parlamento che viene appositamente riunito per ascoltare le dichiarazioni presidenziali. Qualcuno ha sostenuto che si tratti di una forma di parlamentarizzazione della politica presidenziale. A me non sembra, perché il Presidente va in Parlamento quando ritiene di doverci andare, non può essere invece chiamato in Parlamento. Se poi si considerano le forme del dibattito che può seguire le dichiarazioni presidenziali si avverte l'improprietà della c.d. parlamentarizzazione delle politiche del Presidente. Al dibattito il Presidente non partecipa e questo non può concludersi con un voto. Insomma, se vuole il Parlamento, una volta che si è allontanato il Presidente, può parlare ma non decidere. Più un'esternazione presidenziale in sede parlamentare, che non una forma di parlamentarizzazione. Nulla più di un libero discorso dinanzi al Parlamento che può costituire un efficace strumento nella disponibilità del Presidente, utilizzabile per solenni discorsi rivolti alla nazione in assenza di ogni collegamento istituzionale con l'organo politico legislativo.

Quarta osservazione. L'ipotesi di coabitazione è stata tradizionalmente ritenuta una forma di bilanciamento della forma di governo semipresidenziale: una dialettica oppositiva veniva ad affermarsi e a contrapporre il Presidente della Repubblica e il Primo ministro almeno nei periodi in cui la maggioranza parlamentare risultava diversa da quella presidenziale. Ora, anche in conseguenza della riforma del calendario elettorale stabilita nel 2001, l'ipotesi di *cohabitation* è stata resa ancor più improbabile. Ciò determina non solo un minor rischio per il Presidente di trovarsi a dover dividere il potere con un Primo ministro sostenuto da uno schieramento politico a lui invisibile, ma viene anche ad accentuarsi la funzione di "schermo" che il Primo ministro ha avuto in Francia, in tal modo, a mio avviso, rafforzando indirettamente i poteri del Presidente.

3. - Vorrei aggiungere un'ultima rapida considerazione sulla riforma costituzionale francese con riferimento alle misure riguardanti il Parlamento. Come già accennavo inizialmente, ci sono modifiche apprezzabili (che non ho il tempo qui di valutare) di razionalizzazione dell'attività parlamentare, però esse non risulteranno in grado di rivitalizzare l'assemblea nazionale; ciò anche perché la riforma non ha voluto toccare quello che, secondo me, è uno degli elementi di maggiore debolezza del Parlamento francese. Mi riferisco alla prassi del cumulo dei mandati. Può essere vero che il cumulo assicura un

collegamento degli eletti con il territorio, e ciò - vista l'esperienza italiana di parlamentari il cui unico collegamento è con il *leader* che lo ha inserito in liste bloccate e a cui deve integralmente l'elezione - può essere considerato pur sempre una forma di legittimazione di soggetti che esercitano una funzione di rappresentanza politica. Ma non può non considerarsi che il cumulo dei mandati è tra le cause maggiori della debolezza dell'organo parlamentare. Sia perché i deputati francesi non vanno in Parlamento perché hanno di meglio da fare, preoccupandosi principalmente delle questioni locali (fare il sindaco di un grosso centro non lascia molto tempo per interessarsi della politica parlamentare), sia perché finisce per distorcere la stessa attività di rappresentanza nazionale (che non può ridursi ad occuparsi di questione di interesse locale, tanto più non essendo l'Assemblea nazionale una Camera delle regioni). In fondo fu proprio l'Assemblea nazionale francese nel 1789 a stabilire il principio della necessaria libertà del mandato dei rappresentanti, resi autonomi dai loro legami territoriali.

4. - Concludo cercando di motivare perché ritengo il modello francese non solo intrasportabile, ma addirittura pericoloso se riferito all'Italia. In molti hanno rilevato come il sistema francese, nonostante un temibile squilibrio tra i poteri a favore del "monarca repubblicano", non sia degenerato anche per ragioni di carattere soggettivo: tutti i Presidenti – sia quelli di destra sia quelli di sinistra (ad iniziare da De Gaulle) - sono stati personalità di sicura fede democratica. Ad esempio, la discriminante nei confronti della destra neofascista non è mai stata messa in dubbio da alcuno (la vicenda Le Pen, insegna). Non mi sembra ci siano queste garanzie nel nostro Paese. Sarebbe meglio allora non giocare con il fuoco.

Sarebbe preferibile occuparci d'altro, preoccuparci dei problemi reali che investono la forma di governo parlamentare italiana. A questo proposito posso qui solo affermare che, a mio giudizio, il maggior punto di crisi è rappresentato non solo in Italia, ma anche nel resto d'Europa, dalla profonda debolezza dei parlamenti. Sotto quest'aspetto la Francia può essere naturalmente affiancata all'Italia: due Paesi a Parlamento debole, anzi debolissimo. Io credo che si tratti di ricercare delle strade – sia in Francia sia in Italia - per restituire dignità e potere all'istituzione parlamentare. Credo che la Francia con questa riforma costituzionale lo abbia fatto in modo del tutto inadeguato, ma ancor più temo per l'Italia, che mi appare del tutto inconsapevole del problema, ed anzi veleggi verso opposti lidi. Le modifiche regolamentari presentate alla Camera e al Senato tanto dal centrodestra quanto dal centrosinistra, mi sembrano tutte volte, anziché a rafforzare il Parlamento, a ridurre ulteriormente una già asfittica dialettica parlamentare. Spero solo che le forze democratiche ed in particolare

l'attuale maggior partito di opposizione non si faccia accecare da uno specchietto per le allodole: non quello di definire uno statuto dell'opposizione (che è argomento serio e tanto più rilevante in un "ambiente a vocazione maggioritaria" quale rimane il sistema politico italiano), bensì quello che riguarda la diversa e ben meno significativa vicenda della legittimazione del ruolo del governo ombra, che non mi sembra francamente essere il problema della democrazia in Italia oggi.

Un'ultima battuta: ricordo che in Francia la sinistra non ha molto amato la V Repubblica, in caso l'ha utilizzata, quando ha eletto presidenti socialisti. E' a tutti noto che nel '64 François Mitterand, in un suo importante scritto, giudica "un colpo di Stato permanente" la riforma del '58. Mitterand poi è diventato Presidente della Repubblica e le cose sono cambiate; però otto mesi prima di morire ha pronunciato un discorso (a Château de Versailles) che inviterei tutti a rileggere. Ritorna fortissima la critica nei confronti di un sistema che probabilmente non aveva mai condiviso, che i socialisti hanno saputo solamente sapientemente utilizzare. Come studioso non posso che auspicare che in Italia ci si convinca della necessità di riflettere in termini critici sull'esperienza d'Oltralpe, al di là delle convenienze di governo ovvero di quelle ancor più fragili se non immateriali dei governi ombra.