

CENTRO DI TEORIA DELLO STATO  
E TRASFORMAZIONI DELLA POLITICA TRA '800 E '900

UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA" - FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

ASSOCIAZIONE PER LE RICERCHE E GLI STUDI  
SULLA RAPPRESENTANZA POLITICA NELLE ASSEMBLEE ELETTIVE

CONVEGNO INTERNAZIONALE

*LA V REPUBBLICA FRANCESE NEL DIBATTITO  
E NELLA PRASSI ISTITUZIONALE IN ITALIA*

COLLOQUE INTERNATIONAL

*LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DANS LE DÉBAT  
ET LA PRATIQUE INSTITUTIONNELLE EN ITALIE*

**LE ISTITUZIONI FRANCESI VISTE DALL'ITALIA NEL TEMPO.**  
Salvatore Bonfiglio, Università degli Studi "Roma Tre"

CONVEGNO INTERNAZIONALE

LA V REPUBBLICA FRANCESE  
NEL DIBATTITO E NELLA PRASSI ISTITUZIONALE

Le istituzioni francesi viste dall'Italia nel tempo

*Intervento di*  
Salvatore Bonfiglio  
*Università degli Studi "Roma Tre"*

Testo provvisorio e senza note

Il tema della possibile adozione in Italia della forma di governo della V Repubblica francese ha avuto una rilevanza nel dibattito politico a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso; invece, la dottrina costituzionalistica – perlopiù molto scettica sulla possibile importazione del “modello” francese – ha avuto sempre una particolare attenzione per lo studio della Costituzione del '58. Del resto, ancora una volta, l'interesse della dottrina italiana conferma una lunga tradizione di studi miranti ad approfondire gli sviluppi delle istituzioni politiche francesi e la loro influenza, in alcune fasi storiche, sulla evoluzione delle istituzioni politiche italiane, a cominciare dallo Statuto albertino.

Negli anni Ottanta l'attenzione per la forma di governo francese fu indotta, in alcuni casi, dalla ricerca di nuovi equilibri politici tra i due partiti della sinistra storica (P.S.I. e P.C.I.). Dopo il successo di Mitterrand, eletto alla presidenza della Repubblica francese, il leader del P.S.I., Bettino Craxi, ritenne possibile e utile l'elezione a suffragio universale diretto del Capo dello Stato, per ribaltare i rapporti di forza tra i due principali partiti della sinistra italiana.

Tale strategia politico-costituzionale si manifestava in linea con un cambiamento delle alleanze politiche e dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Questo cambiamento segnava sul piano istituzionale la fine della cosiddetta centralità del Parlamento caratterizzante gli anni Settanta.

Del resto, se tale orientamento a favore del “modello” francese risultò subito minoritario, riemersero con forza nel corso del dibattito in Italia alcuni problemi ampiamente condivisi da tutte le più importanti forze politiche: il problema della efficienza del sistema di

governo, non solo della sua stabilità, ed il problema della attuazione dell'art. 95 u.c. della Costituzione.

Con l'istituzione nel 1983 della Commissione bicamerale presieduta da Bozzi prese finalmente corpo l'aspirazione a riformare le istituzioni - nel quadro di un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio e di una parlamentarizzazione delle crisi ministeriali - ma i lavori di tale Commissione non approdarono ad un utile risultato.

Tuttavia, sul finire degli anni Ottanta fu approvata, com'è noto, la legge 400/1988 che ha dato finalmente attuazione all'art. 95 u.c. della Costituzione. Così, attraverso l'istituzione del Segretariato generale della Presidenza del Consiglio si cercò di potenziare gli apparati serventi per rendere effettivo quel ruolo di direzione e coordinamento spettanti al Presidente del Consiglio. Sempre nel 1988 vennero approvate alcune significative modifiche dei regolamenti parlamentari, per rafforzare l'azione del Governo sia attraverso l'introduzione della 'corsia preferenziale' per le iniziative legislative governative sia con l'utilizzazione dello scrutinio palese - per assoggettare i partiti di maggioranza alla volontà del Governo - con alcune significative eccezioni.

Anche la seconda Commissione bicamerale, istituita all'inizio della XI legislatura e presieduta prima da De Mita e poi dalla Iotti, propose un progetto che, per quanto riguardava la forma di governo,

sembrava prospettare l'adozione di una forma attenuata del cancellierato, proponendo nuove regole sulla cosiddetta sfiducia costruttiva e sul procedimento di formazione del governo, con l'elezione a maggioranza assoluta del Parlamento della nuova figura del Primo Ministro. Che si trattasse di una forma attenuata di cancellierato risulta chiaro, perché non era previsto lo scioglimento anticipato parlamentare da parte del Primo Ministro nel caso fosse stata respinta una sua questione di fiducia. Era stato sottratto, dunque, al Governo il potere di scioglimento anticipato, che secondo l'art. 68 della L.F. spetta al Cancelliere qualora il *Bundestag* respinga una sua questione di fiducia. Non fu tanto a causa della sua debolezza progettuale che fallì anche la seconda Commissione bicamerale, quanto per l'evidente incapacità da parte delle forze parlamentari di introdurre in *modo contrattato*, come ai tempi della Costituente, forti elementi di innovazione istituzionale.

Un ulteriore tentativo di riforma fu fatto con la istituzione della Commissione bicamerale, legge cost. 24 gennaio 1997, n. 1, presieduta da Massimo D'Alema. Interessa qui ricordare che la suddetta Commissione si orientò, nella sua proposta finale trasmessa alle Camere, verso un modello di semipresidenzialismo subito battezzato "semipresidenzialismo all'italiana", proprio per evidenziarne meglio la distanza dal modello francese. Che si trattasse

di un modello originale di semipresidenzialismo non vi sono dubbi, così come non vi è alcun dubbio che questa scelta fosse pienamente consapevole, come emerge dalla relazione di Cesare Salvi sulla forma di governo. La sua originalità, tuttavia, non riesce a mascherare alcune incertezze e contraddizioni evidenti.

Mentre il sistema francese, com'è noto, prevede non soltanto a) l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma anche b) un esecutivo "a due teste" e c) un potere di scioglimento anticipato formalmente e sostanzialmente presidenziale, nel progetto di revisione costituzionale, invece, era chiaro soltanto che il Capo dello Stato sarebbe stato eletto a suffragio universale diretto, con l'effetto di determinare, quindi, la sua politicizzazione, in contrasto con il ruolo di garanzia costituzionale che, invece, gli conferisce la Costituzione. Era previsto che il Presidente della Repubblica non facesse parte del Governo «composto del Primo Ministro e dei ministri». Non si prospettava, dunque, alcun esecutivo "bicefalo". Né è possibile sostenere che vi fosse una qualche forma di bicefalismo legata al fatto che il Presidente della Repubblica era chiamato a presiedere il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa. Infatti, non essendo indicate le attribuzioni di tale Consiglio si sarebbe potuto pensare ad un organo simile al già esistente Consiglio supremo di difesa, organo consultivo e i cui orientamenti sono vincolanti soltanto se fatti propri dal Consiglio dei ministri. Inoltre, per quanto riguarda l'attribuzione al Capo dello Stato del comando delle Forze armate non vi era alcun dubbio sulla natura meramente formale di tale comando.

Più complessa è la riflessione sul ruolo del Primo Ministro e sui meccanismi di razionalizzazione del rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo concepiti dal progetto della terza Bicamerale, al fine di garantire maggiore stabilità all'esecutivo. Si prevedeva che il Primo Ministro, sempre di nomina presidenziale, venisse scelto "tenendo conto" dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati. Su questa formula è utile soffermarsi per evidenziare alcune novità e ambiguità. La novità è l'esclusione del Senato dal rapporto fiduciario con il Governo, soluzione ancora oggi auspicabile per mettere fine al bicameralismo perfetto. Le ambiguità sono legate all'espressione "tenendo conto di", in quanto questa avrebbe potuto assumere un significato o un altro in base al sistema elettorale adottato.

Come nella V Repubblica francese e diversamente da quanto stabilito oggi dalla Costituzione italiana, il progetto immaginava una presunzione di fiducia parlamentare nei confronti del Governo, il quale si sarebbe dovuto limitare all'esposizione del proprio programma di fronte alle Camere, salva la possibilità di un quinto dei componenti della Camera dei deputati di presentare, entro ventiquattro ore dall'esposizione delle dichiarazioni programmatiche, una mozione

di fiducia che si prevedeva venisse approvata a maggioranza assoluta. La previsione di tale maggioranza doveva costituire un elemento di razionalizzazione in funzione della esigenza di una maggiore stabilità del governo in carica. Tuttavia, la stabilità governativa così intesa rischia di essere fine a se stessa in presenza di un governo di minoranza che non riesce a governare. Il progetto non soltanto non prevedeva la sfiducia costruttiva ma, inoltre, non escludeva la formazione o il perdurare in carica di un governo di minoranza, assistito, come si è detto, dalla presunzione di fiducia. Del resto, il perdurare in carica di governo di minoranza sarebbe stato favorito da un rafforzamento della potestà normativa del Governo. Il progetto della Bicamerale attribuiva al Governo la disciplina con regolamenti dell'organizzazione dell'amministrazione statale, nonché la possibilità di adottare regolamenti nei limiti in cui la disciplina non fosse stata stabilita con legge, nelle materie di competenza statale non riservate dalla Costituzione alla legge. Tale disposizione del progetto, che somigliava in qualche misura a quella contenuta nell'art. 37 della Costituzione francese della V Repubblica, anche se non altrettanto chiara, sembrava affermare, in ultima analisi, una potestà regolamentare generale del Governo nelle materie non espressamente riservate alla legge. A differenza della Costituzione francese mancava, però, nel progetto della Bicamerale una chiara definizione delle materie riservate alla legge statale o regionale.

Molto significativa era anche la disciplina dello scioglimento prevista dal progetto. Il fatto che in esso venisse esclusa la controfirma ministeriale per l'atto di scioglimento presidenziale delle Camere, oltre che per altri atti, potrebbe far pensare ad un potere di scioglimento del tutto simile a quello attribuito al Presidente della Repubblica dalla Costituzione francese del 1958. In realtà dalla lettura combinata degli artt. 73 e 76 del progetto emergono alcuni limiti al potere del Presidente della Repubblica di indire le elezioni della Camera dei deputati, art. 73, prima del termine ordinario, «nel caso dimissioni del Governo ai sensi dell'art. 76». Secondo quanto previsto da quest'ultimo: «il Primo Ministro presenta le dimissioni del Governo al Presidente della Repubblica nei seguenti casi: a) elezione dei deputati; b) mancata approvazione, da parte della Camera dei deputati, della fiducia chiesta dal Governo; c) approvazione della mozione di sfiducia cui al terzo comma. Il Primo ministro presenta altresì le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica. Comportano dimissioni del Governo le dimissioni o la morte del Primo ministro ovvero il suo impedimento permanente, accertato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica».

Nel complesso sembrava delinearsi nel progetto della terza Bicamerale, una disciplina dell'istituto dello scioglimento abbastanza coerente con un sistema parlamentare razionalizzato, tranne che nel caso in cui si prevedevano le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica. Proprio su questo punto Elia evidenziò la seguente contraddizione: non avendo il Presidente della Repubblica poteri di governo, ma soltanto di garanzia, non avrebbe avuto alcun senso, secondo l'autore, obbligare il Primo ministro in carica a dimettersi al momento della elezione di un nuovo Capo dello Stato. D'altronde quest'ultimo, pur non avendo poteri di governo, avrebbe potuto sciogliere la Camera quando in essa vi fosse stata una maggioranza diversa da quella determinante la sua elezione. Il Presidente della Repubblica sarebbe stato indotto, quindi, ad agire non al fine di garantire la funzionalità del sistema, ma per scopi di parte, causando instabilità governativa e potenziali conflitti politico-istituzionali. Si sarebbe potuto verificare così pure uno scioglimento *contro* la maggioranza parlamentare, come più volte è avvenuto nella V Repubblica, anche per evitare la esperienza delle *cohabitations*.

Non mi soffermo sul disegno di legge costituzionale respinto dal referendum costituzionale del 26 giugno 2006, nel quale si prevedeva una sorta di *premierato forte* il cui modello di riferimento non era la V Repubblica che vede sempre più ridimensionato il ruolo del Primo Ministro.

Nonostante l'art. 20 della Costituzione francese del 1958 disponga altrimenti, è il Presidente della Repubblica che *determina* la politica della Nazione, non il Governo, tranne che nei casi di coabitazione, ora meno probabili dopo l'introduzione del *quinquennat* e l'*inversion du calendrier électoral*. Anche dopo la più recente riforma costituzionale del luglio 2008, con l'introduzione del limite dei due mandati, si consolida la tendenza alla *presidenzializzazione* del sistema di governo della V Repubblica. Il reale funzionamento della forma di governo si presenta così come un "présidentialisme absolu" (Laffaille, 2008).

Già nel 1970 nella voce *Governo (forme di)* dell'*Enciclopedia del diritto*, Leopoldo Elia, soffermandosi sulla forma di governo della V Repubblica, evidenziava «la necessità di risolvere meglio i problemi che, peraltro, non sono aperti solo in Francia: uso più equilibrato dell'informazione radiotelevisiva, indipendenza autentica di un certo numero di organi di stampa, finanziamento delle campagne elettorali, specie di quella per l'elezione del Capo dello Stato». Non occorre aggiungere altre parole alla riflessione di Elia ancora molto "attuale".