

Lo Statuto dell'Opposizione in Francia per una nuova valorizzazione del Parlamento

di Stefano Ceccanti

1. Premessa e rinvio al testo più organico

Il tema dello Statuto dell'Opposizione in Francia nella sua organicità è un frutto relativamente recente dell'evoluzione istituzionale francese. Ne ho trattato in modo organico in un testo scritto con Massimo Rubechi che è in corso di pubblicazione e che è già consultabile sul sito www.libertaeguale.com, nella sezione Think Tank (1).

2. Perché nuova valorizzazione del Parlamento e non "riparlamentarizzazione": le lancette non tornano indietro

Si tratta a mio avviso della parte potenzialmente più innovativa, l'unica che può dar corpo a un'effettiva nuova valorizzazione del Parlamento; evito il termine "riparlamentarizzazione" usato da vari Autori francesi e ripreso anche da Marco Olivetti nel recente seminario di Astrid dello scorso 19 novembre perché essa, al di là degli intenti dei singoli che lo usano per lo più in modo avalutativo, dà erroneamente l'idea che si possano rimettere le lancette indietro a prima del 1958 o più in generale, come ha ben sottolineato recentemente Fulco Lanchester nel medesimo seminario (2) all'idea nostalgica di un Parlamento "reattivo", capace di smentire nel voto in modo non episodico il raccordo corpo elettorale-maggioranza-Governo, cosa che non accade più da molti decenni in tutte le grandi democrazie - come mostrano i dati relativi alla produzione legislativa: la quasi totalità delle leggi approvate è di iniziativa governativa - che prevedono il rapporto fiduciario e che ancor meno può capitare in Francia, specie dopo il trend delle riforme sperimentate dal 2000, come si chiarirà oltre.

3. In cosa consiste realmente: referendum, regolamenti, commissione indipendente per i collegi

Tale Statuto si condensa in **tre punti qualificanti**, che esaminiamo qui nell'ordine del testo della riforma.

In primo luogo, nelle **modifiche al referendum propositivo** di cui all'articolo 11, prevedendo una iniziativa da parte di un quinto dei membri del Parlamento sostenuta da un decimo degli elettori, che sarà poi sviluppata da una legge organica. Dato che l'indizione del referendum è subordinata al mancato esame parlamentare entro una certa data, la legge organica sarà decisiva soprattutto nell'interpretare in modo estensivo o riduttivo il concetto di esame da parte delle

assemblee e, soprattutto, per il concreto termine temporale che si inserirà. Formalmente l'iniziativa non è limitata ai parlamentari della maggioranza e in astratto non si possono escludere aggregazioni trasversali minoritarie in Parlamento che pensino di essere maggioritarie nel Paese, ma è evidente che, anche per l'elevato quorum richiesto tra gli e lettori, la riforma è studiata per consentire all'opposizione parlamentare, che ha perso le precedenti elezioni, ma che ritiene di essere maggioritaria su qualche particolare *issue*, di farsi valere con l'appello diretto ai cittadini. Per certi versi si rilancia l'istituto referendario con una logica simile a quella con cui lo attivava De Gaulle, che ne faceva una sorta di questione di fiducia rinnovata al paese dentro il lungo mandato settennale; qui sono invece l'Opposizione e la sua leadership che possono cercare di giocare d'anticipo rispetto alla scadenza naturale della legislatura.

In secondo luogo, si tratta della **solenne copertura costituzionale inserita col nuovo art. 51.1 al riconoscimento regolamentare di "diritti specifici ai gruppi di opposizione" e "ai gruppi minoritari" delle Camere, di cui poi l'art. 48 fornisce già un antipasto col giorno di seduta al mese in cui l'ordine del giorno è garantito a tali gruppi**. Una linea di tendenza che è emersa prima in via di prassi (dal 2003 i presidenti e i relatori delle Commissioni di Inchiesta sono attribuiti al gruppo che ha presentato la relativa proposta per primo e dal 2005 al Senato nella Commissione delle leggi si usa il doppio relatore, di maggioranza e di opposizione) e che poi aveva portato a una significativa riforma regolamentare che aveva introdotto le nozioni di maggioranza e opposizione facendo discendere per i gruppi di quest'ultima diritti aggiuntivi (ad esempio sull'applicazione regolamentare delle leggi e rispetto alla formalizzazione dei ruoli nelle Commissioni di Inchiesta). Sulla base di un rigido allineamento all'impostazione originaria affidatagli nella Costituzione del 1958, quella di evitare un'espansione di prerogative del Parlamento, il Conseil constitutionnel con la sentenza 2006-537 Dc aveva poi cancellato quella riforma sulla base di una generica violazione dell'articolo 4 della Costituzione, di cui Salvatore Curreri ha già criticato convincentemente sia la debolezza argomentativa (visibile del *reto ictu oculi*), sia la mancanza di prospettiva sistemica, sia soprattutto l'anomalia in chiave comparatistica per la compressione delle scelte parlamentari e per le diffuse graduazioni di diritti tra i gruppi, ammesse quasi ovunque, e con particolare enfasi nell'area anglosassone (ben al di là di una conformazione rigidamente bipartitica dei Parlamenti) (3).

In terzo luogo, si tratta della garanzia indiretta, al di fuori dal Parlamento, della commissione indipendente incaricata di ritagliare i collegi uninominali (art. 25 novellato).

4. Un breve flash back in tre tappe. Lo Statuto dell'Opposizione che nasce dopo la soppressione della coabitazione

Riassumo quindi l'evoluzione storica.

Potremmo distinguere **tre tappe: la prima è quella dal 1958 al 1974 in cui tale Statuto è escluso in linea di principio**. Per l'Opposizione non c'è spazio nell'interpretazione di De Gaulle della Costituzione del 1958: interpretazione che viene confermata in via permanente dall'introduzione dell'elezione diretta nel 1962, prevalendo su quelle concorrenti degli altri redattori del testo. Una revisione che serviva alla continuità, a confermare la lettura presidenzialista invalsa tra il 1958 e il 1962 per l'emergenza algerina, come ha spiegato in modo magistrale Pierre Avril nel suo volume sulle convenzioni costituzionali parlando della vera sfida posta dal referendum del 1962 sull'elezione diretta: «la ratifica popolare di una prassi costituzionale contestata e la sua perennizzazione...la decisione che la confermava nella sua interpretazione effettiva» (4). Il Governo doveva "procedere" dal Presidente, come De Gaulle aveva dichiarato nel 1946 a Bayeux e non da una maggioranza parlamentare; quello, cioè la rottura con la sovranità parlamentare, era il senso profondo del principio della separazione dei poteri tra l'esecutivo e il legislativo inserito nella legge costituzionale del 3 giugno 1958 che regolava la transizione. La novità, "il nuovo paradigma" (5) che secondo Avril veniva prima a imporsi per via di prassi e poi per conferma referendaria, la sostituzione dell'Eliseo a Palais Bourbon nella centralità istituzionale, era stato dissimulato dietro un richiamo arcaico a Montesquieu, cioè, come aveva dichiarato Pierre Henry Teitgen nei lavori preparatori della legge costituzionale a «concezioni mitiche che da molto tempo non hanno più alcun rapporto con la realtà» (6). Ma poi, dopo il periodo dei "compromessi dilatori" iniziali, era venuto il tempo della "convenzione fondatrice" supportata dal suffragio universale che s'impone unilateralmente" (7).

Nel frattempo a impedire l'emersione dell'Opposizione, quanto meno come richiesta di uno Statuto, contribuisce paradossalmente anche la posizione pregiudiziale dell'opposizione di sinistra che si situa in quella fase come opposizione a quel sistema più che nel sistema.

La seconda tappa è quella che si apre nei primi anni '70, quando l'Opposizione diventa per la prima volta competitiva sul terreno politico nel nuovo sistema con la nascita del nuovo Partito Socialista, frutto dell'affermazione di Mitterrand nelle Presidenziali del 1965, accettando quindi di fatto e poi pian piano anche formalmente il sistema, **passando quindi dall'Opposizione al sistema all'Opposizione nel sistema**, secondo quanto descritto da Olivier Duhamel (8) e dell'inizio del declino comunista. A quel punto emerge nella maggioranza di centro-destra, che vede la prospettiva di una coabitazione con una maggioranza di centro-sinistra per le legislative del 1978, l'idea di istituzionalizzare uno Statuto fondato proprio sulla coabitazione e, all'interno di essa, sull'alleanza tra Presidenza, futura opposizione di centro-destra e Consiglio Costituzionale.

E' la revisione del 1974, polizza di assicurazione contro l'alternanza parlamentare, che dissimula il riconoscimento dell'Opposizione dietro il richiamo generico a 60 deputati e 60 senatori, che conta anzitutto sull'imprinting originario del Consiglio

(organo pensato a difesa del parlamentarismo iper-razionalizzato, e non a caso dotato dell'intervento preventivo obbligatorio sulla riforma dei Regolamenti) nonché sul controllo delle nomine del Conseil (le tre senatoriali in modo permanente stante il sistema elettorale e, per il momento, anche le tre presidenziali). Anche se le vicende successive non hanno seguito esattamente quella scansione temporale, con la prima coabitazione solo nel 1986 e a parti invertite rispetto all'ipotesi iniziale (la Presidenza alla sinistra, la maggioranza parlamentare alla destra), **finché la coabitazione rimane uno scenario possibile e anche reale, nei due decenni di fine secolo, quello schema regge: è la Presidenza a rivelarsi il santuario dell'Opposizione, in asse col Conseil e con i parlamentari che chiedono la *saisine*; per questo non vi è il problema di un suo Statuto formalizzato.** Per inciso vi è da rilevare qui che un altro importantissimo aspetto della riforma, su cui ha insistito in particolare Federico Fabbrini, ovvero l'introduzione del controllo a posteriori rispetto all'entrata in vigore del testo di legge, pur per il momento con una sensibile restrizione all'accesso (attraverso la Corte di Cassazione o il Consiglio di Stato - art. 61.1 novellato) (9), potrebbe condurre a un ridimensionamento quantitativo della *saisine* preventiva: in alcuni casi sarebbe preferibile attendere il controllo a posteriori sia per far emergere dei problemi reali, concreti, di applicazione di una legge, sia per contare su modifiche alla composizione del Conseil che potrebbero intervenire nel frattempo, ad esempio a fine legislatura nell'attesa di un'alternanza.

Tutto cambia con la **terza tappa, la doppia riforma del quinquennato e dell'inversione del calendario elettorale che, rendendo del tutto improbabile la coabitazione, esattamente come volevano i riformatori, pongono per contrasto proprio il nodo di un riequilibrio del genere, peraltro l'unico realistico e di impatto non marginale.** Essa resta improbabile anche nel caso di eventi imprevisti che accelerino le Presidenziali (ad es. la morte o l'impedimento permanente del titolare) giacché tutto spingerebbe in quel caso allo scioglimento anticipato dell'Assemblea. Tutte le ulteriori riforme immaginabili, e in parte introdotte con la legge costituzionale dello scorso luglio, con esclusione del tetto dei due mandati consecutivi, nonché delle norme già richiamate sul controllo successivo e sullo Statuto dell'Opposizione, appaiono comunque ampiamente sovrastrutturali in un sistema in cui non solo il Governo, ma anche la maggioranza parlamentare "procede" dall'effetto di trascinamento di un'elezione diretta del Presidente di poco precedente. **L'unico vero riequilibrio nel sistema, oltre allo Statuto dell'Opposizione, in un sistema in cui l'elezione diretta del Presidente è considerata irreversibile, potrebbe solo consistere nella contestualità tra elezione del Presidente e dei deputati, secondo l'originario modello di Georges Vedel: l'influenza delle due elezioni sarebbe così bidirezionale,** come ha auspicato anche Mauro Volpi (con cui almeno in questo caso siamo d'accordo) nel già citato seminario di Astrid e come avviene nei sistemi a pre-mierato (o, come si preferisca, parlamentari maggioritari o neoparlamentari) con un'unica scheda, dove le motivazioni di voto per i singoli candidati e quelle per i candidati Premier si

influenzano a vicenda, tranne che nel caso italiano dove i candidati non sono obiettivamente individuabili. Tra l'altro, questa è una ragione forte per sostenere la validità di quel tipo di collegio uninominale, anche a prescindere dalla forma di governo.

Faccio inoltre rilevare che, sia col sistema attuale sia con l'eventuale contestualità, viste le caratteristiche stabilizzate del sistema dei partiti, neppure il passaggio a una forma presidenziale pura, senza rapporto fiduciario, comporterebbe necessariamente effetti significativi di riequilibrio nel sistema e, peraltro, non si capirebbe perché, come ha già sottolineato in più occasioni Philippe Lauvaux (10), si sarebbe partiti dal 2000 per evitare la coabitazione tra schieramenti e si dovrebbe finire poi con un sistema che potrebbe portare alla ancor più problematica coabitazione tra istituzioni.

Marco Olivetti ha poi recentemente ricordato, al termine dell'introduzione del seminario di Astrid, che la Romania aveva un sistema di contestualità tra primo turno delle Presidenziali ed elezioni parlamentari: una contestualità un po' anomala giacché il Parlamento era eletto in unico turno e a cui si è rinunciato perché il sistema si era ormai stabilizzato sui Primi Ministri, ratificando così un'evoluzione già intervenuta. Nel caso francese, viceversa, sarebbe proprio la contestualità, come avevano sostenuto nel 2000-2001 i radicali di sinistra, ad essere la scelta più coerente ed equilibrata col permanere del Presidente della Repubblica quale capo reale dell'esecutivo.

5. Il carattere sostanzialmente sovrastrutturale delle ulteriori innovazioni

Quanto alle ulteriori innovazioni, procedendo sempre secondo l'ordine della riforma, esse appaiono obiettivamente sovrastrutturali salvo per quanto riguarda l'introduzione del tetto di due mandati per il Presidente della Repubblica, che ne sancisce in via definitiva la fine del presunto ruolo di *rassembleur* rendendolo anche simbolicamente - come mostra il diritto comparato - il vero leader dell'esecutivo.

Mi limito a dimostrarlo rispetto a quelle principali:

- le nomine presidenziali per le quali nell'art. 13 è inserito un parere della Commissione a maggioranza di tre quinti sono così rese trasparenti, ma l'ipotesi di una bocciatura in un sistema che non è a Governo diviso è del tutto di scuola;
- i maggiori vincoli ai poteri di emergenza di cui all'art. 16 sopravvalutano il rilievo del tutto marginale di tali stati dichiarati formalmente;
- la possibilità per il Presidente di parlare in Parlamento ex art. 18 novellato rende trasparente chi è il vero capo dell'esecutivo, ma non può essere certo presentata come un'occasione di riequilibrio, visto peraltro che è precluso un voto;

- la possibilità di votare risoluzioni ex art. 34 novellato è condizionata all'irricevibilità per quelle che vogliono surrettiziamente mettere in discussione il rapporto fiduciario, a sovrana decisione del Governo;

- il voto dei progetti di legge sul testo della Commissione e non del Governo ex art. 42 novellato è importante perché riduce uno degli eccessi di razionalizzazione del 1958, ma ha eccezioni molto rilevanti, di contenuto e di procedura, e porta caso mai a un negoziato diretto tra Presidenza della Repubblica e Gruppo parlamentare di maggioranza (i cui vertici sono gli unici eletti e non nominati dal Presidente come i membri del Governo), comprimendo in parte il ruolo del Governo (a cui resta comunque il voto bloccato) rispetto ad essi, non comunque a istanze dell'opposizione. E' un'innovazione importante, di riequilibrio, ma limitata all'interno del *continuum* Presidente-Governo-Gruppo di maggioranza, non rivolta effettivamente al Parlamento visto come insieme. Lo stesso può dirsi anche per le pur importanti nuove regole di programmazione su cui l'art. 48 novellato comprime in una certa misura il ruolo del Governo;

- infine le limitazioni inserite all'art. 49.3 sono tali, come ha già segnalato Marco Olivetti, da creare problema ai soli Governi di minoranza. Ma siamo così certi che le riforme degli anni 2000-2001, con la ferrea logica quinquennato-trascinamento delle legislative oltre alla coabitazione non abbiano anche allontanato in modo pressoché totale anche la prospettiva di tali Governi?

6. Una conclusione: lo Statuto dell'Opposizione per il bilanciare il legame rafforzato tra il Presidente governante e i dirigenti del Gruppo parlamentare

La volontà di ricercare e di sviluppare uno Statuto dell'Opposizione sarà anche per il futuro, a cominciare dallo sviluppo per via regolamentare e di legislazione organica della riforma, la vera via della nuova valorizzazione del Parlamento. Da altri punti del sistema non verrà un riequilibrio complessivo tra istituzioni; caso mai potranno darsi soluzioni più equilibrate dentro la maggioranza, tra Presidenza e Gruppo parlamentare, a fronte di un Governo più debole. La contestualità delle elezioni sarebbe in questo coerente con alcuni aspetti della riforma odierna sulla programmazione. Del resto Sofia Ventura ha rilevato in varie occasioni (11) due principali novità intervenute in via di prassi e di norme interne ai partiti: gli incontri settimanali di Sarkozy coi dirigenti di partito e non più a Matignon, la sospensione dell'elezione diretta del Presidente dell'Ump fintanto che il leader naturale del partito siede all'Eliseo. Matignon perde relativamente peso, ma non a favore di un'Assemblea reattiva intesa in modo unitario.

Le riforme post 2000 hanno questo segno, di innovazioni incrementali rispetto alla svolta del 1958-1962 e, più in generale, delle democrazie immediate che accomunano i grandi Paesi del Continente: del resto quinquennato e tetto dei due mandati erano stati proposti tra i primi correttivi dal Club Jean Moulin dopo il

successo del referendum del 1962, in continuità con quello, ma cercando di dirottarlo verso equilibri tipici da sistemi a premierato (12).

7. Postilla finale: cosa importare, su cosa sfidarsi nell'innovare

Quanto all'esportabilità complessiva di quel sistema, su cui ruota buona parte del nostro Convegno, anche dopo la riforma, non lo importerei se non per il **collegio uninominale a doppio turno**, che sarebbe separabile dal resto della forma di governo, e il **controllo preventivo su richiesta di una minoranza parlamentare** che credo ci sarebbe molto utile. Del resto, visto che siamo in periodi di commemorazioni sturziane per il novantesimo anniversario dell'Appello ai liberi e forti, è da ricordare che nei primi anni '50 Sturzo sostenne appunto, a forma di governo immutata, l'adozione dell'uninominale a doppio turno per sfuggire all'alternativa tra proporzionale pura e premio di maggioranza (13). L'opportunità di mantenere una figura del capo dello Stato *super partes* è il primo pale motivo per escludere l'importazione di quella forma di governo. Tale opportunità è tale da escludere anche l'introduzione di un'elezione diretta del Capo dello Stato anche a poteri invariati o ridotti. Infatti, finché non si stabilizza in modo pressoché irreversibile una forma di governo di tipo primoministeriale analoga a quella delle principali democrazie europee, terreno su cui siamo già positivamente incamminati, sarebbe fatale la spinta dei capi di partito a candidarsi alla Presidenza, impedendo quindi che essa fosse percepita e realmente interpretata in termini di garanzia. Del resto anche le forme semipresidenziali di tipo austriaco o portoghese, in cui il Capo dello Stato è garante, sono giunte a tale esito non per i poteri formali (in entrambi quei casi superiori a quelli del Presidente francese) ma perché il sistema politico si era già stabilizzato intorno alle elezioni parlamentari, nelle quali si candidano i leaders di partito, mentre quelle presidenziali sono state classicamente intese come secondarie per cui i candidati sono sempre stati personalità di secondo piano, non in grado di guidare la maggioranza parlamentare.

Chissà però che sul più complessivo Statuto dell'Opposizione non riusciamo, tra noi e la Francia, a rincorrerci con soluzioni innovative, magari diverse, ma ugualmente innovative ed efficaci. Il fatto che il Parlamento continui ad esistere e vada valorizzato anche come organismo unitario non annulla affatto la obiettiva centralità di garanzie che sono sempre *ulteriori e non sostitutive* a favore dell'Opposizione, sia quando essa è richiamata esplicitamente come tale sia quando lo è implicitamente. Lungi dal rappresentare una modifica surrettizia della forma di governo contraddittoria con la sua natura parlamentare, sarebbe invece questa una vera riforma regolamentare ispirata alle più solide ed efficaci esperienze parlamentari anglosassoni, sin dalla legge inglese del 1937 sui Ministri della Corona più volte modificata. Né si può obiettivamente dire che si tratterebbe di un'imposizione di un formato bipartitico che ne costituirebbe un pre-requisito fondamentale, visto che in varie elezioni inglesi, ma ancor più evidentemente in Canada, le elezioni parlamentari hanno come obiettivo

immediatamente inferiore alla vittoria elettorale quello del conseguimento dello status di *Official opposition*, a priori del tutto contendibile, vista la presenza di più forze politiche credibilmente in grado di arrivare al secondo posto (14).

Note

(1) *Un assestamento (ancor più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo statuto dell'opposizione* in corso di pubblicazione in CALAMO SPECCHIA M. (a cura di), *La Costituzione francese / La Constitution française*, Atti del Convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato - Bari 22-23 maggio 2008, Vol. 2, Torino, Giappichelli, 2009.

L'indirizzo web completo a cui leggerlo è:

<http://www.libertaeguale.com/thinktank/Forma%20di%20governo%20francese%20e%20Statuto%20dell'opposizione%20-%20Stefano%20CECCANTI%20e%20Massimo%20RUBECHI.pdf>

(2) Il testo è ora pubblicato in *Astrid Rassegna* del 12 gennaio 2009. Per gli ulteriori contributi citati da tale seminario si fa riferimento ai testi provvisori usciti sul sito www.astrid-online.it, che saranno poi pubblicati in modo corretto su detta Rassegna. Che lo Statuto dell'Opposizione anticipato soprattutto dal nuovo articolo 51.1 della Costituzione sia il punto chiave della nuova valorizzazione del Parlamento lo spiega bene anche Guy Carcassonne su "Le Monde" del 14 gennaio con l'articolo "*Une démocratie adulte est concevable, sans œillères*", segnalando però come questo non sia ancora ben compreso dagli schieramenti politici in Parlamento

(3) S. Curreri, *Il Conseil constitutionnel bocchia la via regolamentare allo statuto dell'opposizione*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, p. 776 s.; cfr. anche M. Rubechi, *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, ivi, p. 779 s.

(4) P. Avril, *Le conventions de la Constitution*, Puf, Paris, 2007, pp. 50-51

(5) Ivi, p. 77

(6) Ivi, p. 45

(7) Ivi, p. 127

(8) O. Duhamel, *La gauche et la cinquième République*, Puf, Paris, 1992

(9) F. Fabbrini, *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto costituzionale della V Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it (25 settembre 2008)

(10) Cfr. fra gli altri P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Puf, Paris, 2002

(11) Si veda comunque, in termini più organici, il suo *Nicolas Sarkozy: l' "iperpresidenza" e la riforma delle istituzioni*, in corso di pubblicazione su *Quaderni Costituzionali*

(12) L. Sfez, *Idées des socialistes*, in J. Giquel-L. Sfez (a cura di), *Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934*, Pu, Paris, 1965 p. 208

(13) S. Ceccanti, *Quattro motivi per riarruolare Sturzo nel Pd*, pubblicato da "Il Riformista" il 21 gennaio 2009

(14) Nel caso inglese è capitato in varie occasioni che i Liberali abbiano minacciato seriamente lo status consolidato gli altri due partiti e in particolare dei Laburisti nel periodo pre-blairiano; per il Canada basti considerare che nelle recenti elezioni del 14 ottobre 2008 i Liberali hanno conseguito lo status di *official opposition* con 76 seggi, seguiti dal Bloc Québécois con 50 e dal Nuovo Partito Democratico con 37.