

Seminario di ASTRID

“La riforma della Costituzione in Francia”

Roma, 19 novembre 2008

Intervento di Enzo Cheli

Questa riforma francese si ispira, come ci dice il Rapporto Balladur, a due esigenze di fondo: modernizzare e riequilibrare. In sintesi si può dire: riequilibrare per modernizzare. Sia Volpi che Olivetti ci hanno spiegato molto bene le ragioni del riequilibrio.

La Costituzione della V Repubblica nasceva, sul modello Debré, nella illusione di poter combinare i vantaggi del parlamentarismo con i vantaggi del presidenzialismo, cioè di far nascere governi forti, ma sottoposti al principio di responsabilità parlamentare. La vicenda storica della Francia ha però dimostrato che il modello semipresidenziale ha sommato gli svantaggi dei due modelli, cioè l'irresponsabilità del vertice dell'esecutivo con la debolezza e la fragilità dei governi. Da qui l'esigenza di riequilibrare sulle tre linee che la commissione Balladur indica: contenere i poteri del Presidente, rafforzare il Parlamento, dare più forza al corpo elettorale e alle libertà dei cittadini.

La lettura del rapporto Balladur è straordinariamente interessante perché il documento è una sorta di segnalatore delle esigenze in atto nel costituzionalismo contemporaneo, che sono sostanzialmente tre: come combinare il massimo di forza degli esecutivi con il massimo della loro responsabilità verso gli organi rappresentativi (impresa sempre più disperata); come evitare il declino storico del Parlamento, dal momento che nelle democrazie non esiste un surrogato dello strumento parlamentare, ma la tendenza storica segna una crescente emarginazione di questa istituzione; infine, come rafforzare le libertà dei cittadini affiancando alla giustizia ordinaria e amministrativa la giustizia costituzionale, cioè una forma di giustizia che è in grado di portare le rivendicazioni giudiziarie dei cittadini anche nella sfera costituzionale e politica. Ora, Volpi ci ha dimostrato che questa riforma non cambia la sostanza del governo semipresidenziale, ma lo razionalizza.

La Commissione Balladur, quando inizia il suo lavoro, ha davanti a sé due strade aperte: o orientare la riforma verso il parlamentarismo, trasformando il Capo dello Stato da organo di

indirizzo in organo di garanzia; o orientare la riforma in direzione del presidenzialismo, eliminando il voto di fiducia. Davanti a questo bivio la Commissione non imbocca nessuna delle due strade, ma razionalizza l'esistente, cioè il compromesso semipresidenziale.

A questo punto bisogna porsi due domande, che il dibattito ha già fatto emergere: può funzionare un modello di questo genere? E che suggestioni può offrire questo modello per l'esperienza italiana, dato che da anni ci confrontiamo sempre con il modello francese traendo da esso spunti per le nostre discussioni?

Jack Lang, che ha dato il voto determinante per far passare questa riforma, ha scritto la scorsa estate un articolo su "Le Monde" dove attacca la riforma su due punti: sullo statuto dell'opposizione, che è troppo debole, e sulla mancata considerazione della legge elettorale. Lang usa un'espressione molto vaga, ma che intende dire che per far funzionare la riforma sulle tre direzioni indicate da Balladur occorre quanto meno pensare ad una legge elettorale più proporzionalista.

A parte questo credo che questa riforma, comunque vadano le cose, non cambi nulla. Non cambi nulla perché - è stato detto molto bene da alcuni - la sostanza dell'impianto costituzionale resta dualistica o diarchica, per cui, finché c'è un'elezione diretta del Capo dello Stato, il Parlamento è destinato a restare confinato in una posizione marginale. Allora, gli unici vantaggi che è possibile trarre da questa riforma sembrano essere i vantaggi connessi alla razionalizzazione del lavoro parlamentare: il che significa avere fatto in Costituzione quello che si poteva fare bene anche attraverso i regolamenti parlamentari. Si tratta di norme utilissime, queste della riforma francese, che riguardano il funzionamento del Parlamento, con soluzioni dove ci sarà molto da utilizzare anche quando affronteremo la riforma dei nostri regolamenti parlamentari. Ma si tratta pur sempre di elementi che non sono in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo e finiscono per restare elementi di contorno. Il fatto è che finché non si tocca l'aspetto dell'elezione diretta del Capo dello Stato o l'aspetto delle leggi elettorali, la sostanza non può cambiare.

L'aspetto, forse l'unico aspetto, veramente innovativo di questa riforma - perché potrebbe avere un potenziale dirompente rispetto alla tradizione francese - è quello relativo alla giustizia costituzionale. Se il modello del giudizio incidentale riuscirà a consolidarsi, esso non servirà soltanto a rendere più forti le libertà, ma cambierà gli equilibri costituzionali, mettendo in discussione una tradizione storica di supremazia incondizionata della legge. Questo potrebbe essere il punto d'innesto della maggiore novità, se si dovesse sviluppare tutto il potenziale che può presentare il giudizio incidentale sulle leggi.

Cosa di questa esperienza può servire per noi? Credo che qui emerga la verità delle osservazioni svolte anche di recente da Leopoldo Elia. Questo modello non è esportabile e, pertanto, meglio tenersi il nostro modello parlamentare, migliorandolo là dove è possibile.

Quello che, infine, vorrei dire è che si può, invece, cogliere molto di utile da questa vicenda sul terreno del metodo della riforma. In Italia siamo andati avanti con Commissioni Bicamerali o con progetti “alla Lorenzago” che poi sono stati scaricati a scatola chiusa in Parlamento, mentre il meccanismo che i francesi hanno adottato fin dalla nascita della V Repubblica è stato un *mixage* molto accorto tra momento tecnico e momento politico. La Commissione Balladur era composta da tredici giuristi che hanno lavorato un anno e creato un prodotto, discutibile forse dal punto di vista delle linee politiche, ma perfetto dal punto di vista della formulazione tecnica. Quando in Parlamento (nel caso loro, nel Congresso), si porta un prodotto equilibrato e tecnicamente perfetto, il gioco parte su binari più sicuri e accettabili. Questo forse è un elemento da tener presente per la nostra esperienza, che, su questo punto, è stata sinora molto diversa.