



La riforma della Costituzione francese

Seminario di ASTRID

**Trascrizione degli interventi
Testi provvisori non corretti dai relatori**

19 novembre 2008

Indice

Franco Bassanini.....	3
Mauro Volpi.....	5
Marco Olivetti.....	10
Luigi Gianniti.....	15
Franco Pizzetti.....	16
Renato Balduzzi.....	19
Massimo Villone.....	20
Cesare Pinelli.....	22
Fulco Lanchester.....	25
Melina Decaro.....	28
Nicola Lupo.....	30
Enzo Cheli.....	31
Gaetano Azzariti.....	33
Stefano Passigli.....	36
Gianni Ferrara.....	39
Domenico Argondizzo.....	40
Sergio Stammati.....	41
Marco Olivetti.....	43
Mauro Volpi.....	44

Aspettiamo il quarto d'ora accademico, ma siccome siamo già numerosi direi di non arrivare fino al quarto d'ora e di cominciare subito. Io lascerò subito la parola a Mauro Volpi e a Marco Olivetti, ma vorrei prima fare una brevissima introduzione perché questo nostro seminario, qui ad ASTRID ne facciamo tanti, in media uno al mese, però questo seminario ha un significato particolare perché questo seminario mi fu proposto da Leopoldo Elia due giorni prima di lasciarci. Era già al Fatebenefratelli, Leopoldo mi telefonò dicendo: "Bisogna assolutamente programmarlo per i primi di novembre". Non sono i primi di novembre, ma insomma abbiamo abbastanza tenuto i tempi. Mi disse anche: "Io ho pensato: le relazioni le possiamo affidare a Mauro Volpi e a Marco Olivetti, perché ho visto le cose che hanno scritto quest'estate sull'argomento, io magari potrei fare le conclusioni". Quindi noi stiamo attuando le ultime volontà di Leopoldo per quanto riguarda ASTRID. Non è l'unica cosa che noi faremo per ricordarlo perché il suo contributo e il suo aiuto è stato assolutamente straordinario in questi anni in cui ha seguito, ispirato, moderato, qualche volta corretto e molto più spesso promosso il nostro lavoro di riflessione, di confronto, di elaborazione, riuscendo sempre, come lui ha fatto per tutta la vita, ad accoppiare il rigore scientifico con la passione democratica, con la passione civile. Nel lavoro qui ad ASTRID lui teneva ferma la barra su un punto fondamentale: il nostro Paese ha bisogno di riforme ma queste riforme devono essere riforme democratiche e ci sono dei limiti oltre i quali una riforma può mettere in discussione o in pericolo i principi, i fondamenti, le regole della democrazia. E allora bisogna avere molto chiaro questo punto, questa distinzione. Noi abbiamo deciso, il Comitato Scientifico - qui rappresentato dal Presidente Amato - e il direttivo di ASTRID, abbiamo deciso di raccogliere in un volumetto gli scritti degli interventi, delle relazioni che lui ha fatto nei seminari di ASTRID o che ha dato in anteprima ad ASTRID per la loro diffusione e la loro discussione che hanno in realtà tutti questo filo rosso: le riforme, ma le riforme per rafforzare la democrazia, non per indebolirla o metterla in discussione; le riforme per modernizzare un Paese che ha bisogno di più democrazia, non di meno democrazia. Poi avremmo pensato un'altra iniziativa, la dico per la prima volta a un gruppo di colleghi e amici costituzionalisti, manderemo poi una lettera ufficiale a tutti i Professori docenti della materia, cioè quella di istituire un "premio Leopoldo Elia" che premia ogni anno la miglior tesi di dottorato. È un premio che consiste nella pubblicazione della tesi di dottorato e nella offerta di uno stage retribuito al giovane dottorando per un anno ad ASTRID mentre si prepara ai suoi concorsi. Un luogo nel quale si possono avere occasioni e stimoli di riflessione. Quindi un "premio Leopoldo Elia" per il momento istituito per dieci anni. Quindi ogni anno alla miglior tesi di dottorato. Per il primo anno la Commissione, la Giuria del premio è composta dal Prof. Enzo Cheli, da Andrea Manzella e da Tania Groppi. Naturalmente ogni anno cambieremo la Commissione giudicatrice. Chiederemo a tutti i colleghi della materia costituzionale o Istituzioni di Diritto Pubblico di mandarci o segnalarci le tesi di dottorato che ritengono meritevoli, in modo da poter tutti gli anni assegnare il "premio Leopoldo Elia" alla tesi di dottorato che verrà ritenuta migliore, appunto quest'anno dalla giuria formata da Cheli, Manzella e Groppi. Anche comparato certo, anche comparato. Non dimentichiamo che la prima monografia di Leopoldo Elia era propriamente di diritto comparato. C'è un'ultima iniziativa, oltre appunto a questa, oltre alla pubblicazione dei suoi scritti di questi ultimi anni e oltre al "premio Leopoldo Elia" per la miglior tesi di dottorato, ed è in suo nome: metteremo una dedica, la pubblicazione degli atti - lui aveva molto lavorato per il successo di questa iniziativa - del seminario cosiddetto "delle Fondazioni" del 14 luglio scorso su "Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali". Abbiamo da qualche giorno avuto tutti gli interventi corretti dagli Autori. Pubblicheremo gli atti di questo convegno al quale moltissimo aveva lavorato Elia, lavorando innanzitutto al documento delle Fondazioni che rappresentò la piattaforma di questo momento di discussione e di confronto, e poi

inviteremo quelli che vogliono, quelli che credono, ad organizzare nelle principali Università italiane dei momenti di dibattito nei quali verrà anche presentato questo contributo a più voci, a moltissime voci, ma il cui interesse deriva anche dal fatto che queste molte voci, che pure rappresentano esperienze, culture e storie diverse, nella loro stragrande maggioranza confluiscono verso un'ipotesi di riforma, riorganizzazione del nostro sistema istituzionale, largamente condivisa che speriamo possa trovare consensi nel mondo dei decisori politici in Parlamento.

L'idea di Leopoldo su questo seminario, e finisco subito, era quella di riflettere sulla riforma della Costituzione francese del 2008. Nasceva dalla considerazione che spesso in questi anni il modello semipresidenziale, il modello della Costituzione gaullista è stato proposto o additato come una delle ipotesi da imitare. Leopoldo era molto critico su questa ipotesi, sottolineava come questo modello ibrido avesse dei caratteri, intanto, di peculiarità nazionale difficilmente riproducibili in Italia e poi dei caratteri anche di instabilità, mescolando in modo non stabile elementi del modello parlamentare ed elementi del modello presidenziale. La vicenda della riforma costituzionale di cui adesso ci parleranno Volpi e Olivetti nasce tra l'altro da una diffusa critica della dottrina nell'opinione pubblica francese, divisa tra chi sosteneva, e tutt'ora sostiene, un'evoluzione di quel sistema verso il modello parlamentare e chi, invece, una sua razionalizzazione in senso classicamente presidenziale o classicamente più presidenziale. La riforma costituzionale risente dell'una o dell'altra spinta, corregge la Costituzione della V Repubblica in punti non secondari, discuteremo se raggiunge o non raggiunge un certo grado di stabilità in questa correzione del modello semipresidenziale. L'attenzione è naturalmente soprattutto sulla forma di governo e quindi inevitabilmente considera anche gli elementi non strettamente costituzionali che però contribuiscono a formare la forma di governo. Nel dibattito sulla riforma costituzionale come sapete si è in vario modo discusso anche di modifiche alla legge elettorale francese; in quel sistema, in quel modello, come a me e a molti altri è capitato di notare, non è irrilevante la presenza di due elementi che concorrono a definirne la struttura: vi sono il sistema uninominale maggioritario a doppio turno e l'illimitata possibilità di cumulare mandati. Le due cose fanno sì che, a differenza di quanto si pensa in Italia, un certo per quanto limitato potere di bilanciamento o di contrappeso è nelle mani del Parlamento perché i parlamentari, rappresentanti di *constituency* locali, nelle quali hanno un ruolo rilevante di amministratori, non sono soggetti alla disciplina di partito e non sono ricattabili con la minaccia di rielezione, come invece può avvenire in altri sistemi, anche nel nostro sistema. Questo solo per dire che i meccanismi tipici del sistema francese, la legge elettorale e il cumulo dei mandati, vanno considerati ed è impensabile che gli stessi effetti si producano altrove in presenza di sistemi elettorali diversi e di diverse regole per quanto riguarda le incompatibilità tra cariche elettive diverse. Il quadro della nostra riflessione riguarda tutta la forma di governo, pur partendo dalla riforma della Costituzione della V Repubblica in senso stretto.

Per guadagnare tempo darò per noto il testo che ho trasmesso al sito di ASTRID: è un articolo destinato agli scritti in onore di Antonio Cervati e anche alla pubblicazione sulla "Rivista di Diritto Pubblico, Comparato ed Europeo". Avevo mandato questo testo a Leopoldo Elia pochi giorni prima della sua scomparsa e devo dire che la scorsa settimana ho avuto una grandissima gioia: la signora Paola mi ha fatto avere il testo che lui aveva stampato con le sue annotazioni. Io farò un paio di citazioni, perché le sue annotazioni erano sempre molto acute e decisive.

Breve premessa: questa revisione costituzionale è molto ampia, riguarda quasi metà degli articoli della Costituzione. Non spetta a noi approvare o respingere o dire se i socialisti francesi hanno fatto bene o male a votare quasi tutti contro questo testo. Noi dobbiamo esprimere ovviamente valutazioni, anche critiche sui contenuti e dobbiamo anche tener conto dei tempi e delle modalità di attuazione di questa riforma perché questa riforma fa numerosissimi rinvii a leggi organiche e anche a regolamenti parlamentari e quindi bisognerà vedere poi concretamente che cosa questa normativa di attuazione prevederà.

Primo punto interrogativo: da dove nasce questa riforma? Qual è l'esigenza da cui nasce una riforma così ampia e più in generale da dove nasce quella che nel testo ho chiamato, citando un autore francese, *revisionite*, una sorta di malattia che ha portato negli ultimi 10 anni all'incirca ben 12 revisioni del testo costituzionale, alcune anche importanti e significative? Nasce secondo me anche da una natura ambigua della forma di governo che conosce due momenti che sono particolarmente traumatici: 1. è la *longue cohabitation*. La *cohabitation* già c'era stata in due fasi, era durata solo due anni, nel '97 c'era una *cohabitation* quinquennale dal '97 al 2002. E poi dall'esito traumatico del primo turno delle elezioni presidenziali del 2002 nel quale Le Pen scavalca il candidato socialista e va al secondo turno, ma i due maggiori candidati, Jospin e Chirac, ottengono al primo turno il 36% dei voti che è veramente un segnale drammatico. E nasce questa *revisionite*, chiamiamola così, dall'accertamento dell'esistenza di vari e importanti squilibri nel funzionamento delle istituzioni francesi. Squilibri che peraltro sono stati certificati dal decreto con il quale lo stesso Presidente ha istituito il *Comité Balladur* e anche dalla relazione del Comitato Balladur. E vorrei dire che l'accento agli squilibri fa un po' piazza pulita di quelle visioni immaginarie che sono circolate in Italia della V Repubblica come di una forma di governo basata su un equilibrio virtuoso tra fasi a prevalenza presidenziale e fasi coabitazioniste. Non è così.

Quali sono questi squilibri? Lo squilibrio all'interno del potere esecutivo tra Presidente e Primo Ministro perché io ricordo che la *cohabitation* comunque è stata un'eccezione: nove anni su cinquant'anni di vita della V Repubblica. Squilibrio fra Governo e Parlamento, anzi squilibri fra Parlamento e Governo. Squilibrio nel rapporto fra poteri della maggioranza e contropoteri, e tra questi io inserisco sia l'opposizione, sia gli istituti di garanzia, ivi compresi i diritti di intervento dei cittadini.

Parlando della forma di governo, perché è chiaro che questa riforma incide soprattutto sulla forma di governo, la questione di fondo che mi sono posto è se, alla luce di questa riforma, fosse cambiata in qualche modo la natura della forma di governo. Ho dato una risposta sostanzialmente negativa, ho detto che vi sono novità ma le novità non sono qualitativamente tali da realizzare un cambiamento. Naturalmente ci sono delle modifiche, se vogliamo, ci sono degli aggiornamenti della forma di governo. Quali sono le novità? Qui vado molto veloce. C'è la delimitazione di alcuni poteri presidenziali: il tetto dei due mandati consecutivi; una limitazione parziale dei poteri di nomina del Capo dello Stato, che riguarda in realtà solo alcune nomine, quelle non previste dalla Costituzione e non deliberate in Consiglio dei Ministri. Per quelle ci vuole la delibera delle commissioni parlamentari competenti che possono però rifiutare la proposta presidenziale solo a maggioranza qualificata dei tre quinti il che, come dire, è un limite ma è un limite solo parziale. C'è una limitazione, secondo me del tutto insufficiente dell'art. 16: il ricorso al potere di emergenza da

parte del Presidente. Nel senso che è previsto entro 60 giorni dall'utilizzazione dell'art. 16 un ricorso al *Conseil Constitutionnel* per verificare l'esistenza dei presupposti, ma, secondo parte dello stesso *Comité Balladur* e gran parte della dottrina francese, l'art. 16 era in realtà da abrogare, anche perché nella Costituzione e nelle leggi organiche vi sono due altri istituti - lo stato d'urgenza e lo stato d'emergenza - che consentono di far fronte appunto a situazioni eccezionali e straordinarie. Infine c'è il nuovo art. 18: il Presidente ha diritto di parola di fronte al Congresso che può essere seguito da un dibattito ma senza alcun voto. Ora, qui ho letto qualche commento secondo cui questo introdurrebbe tutto sommato una sorta di responsabilità politica del Presidente di fronte al Parlamento. Mi permetto di esprimere dei dubbi: intanto non può essere convocato, è lui che decide se e quando e per cosa andare. Non partecipa al dibattito: il nuovo art. 18 precisa che lui non presenzia neppure al dibattito. Non c'è alcun voto finale. E quindi questa modifica risponde secondo me, più che a introdurre una forma di responsabilità politica, alla volontà di affermare che il Presidente è - di regola, aggiungo io - il capo della maggioranza parlamentare e quindi ha un rapporto diretto con la maggioranza parlamentare. E quindi si presenta e dà i suoi indirizzi, le sue direttive alla maggioranza parlamentare.

A fronte di queste delimitazioni dei poteri presidenziali rimangono quelli che sono i poteri essenziali del Presidente, quelli che esercita senza controfirma, sono suoi personali, a cominciare dalla nomina del Primo Ministro e dallo scioglimento dell'Assemblea Nazionale. E rimane quello che Serio Galeotti nel '97 chiamò il "deficit di democraticità", e cioè la sostanziale irresponsabilità dei Presidenti. A questo proposito, voi sapete che un anno prima di questa riforma vi è stata un'altra revisione che riguardava proprio la responsabilità del Presidente, e qui vorrei sottolineare che questa revisione ha richiesto cinque anni. Perché nel 2002 il *Comité Avril* presentò la sua proposta. Ci sono voluti cinque anni, non 20 o 22 giorni quanto la legge Alfano relativa alle più alte cariche dello Stato. Che cosa prevede questa revisione? L'improcedibilità nel corso del mandato per tutti i reati di cui sia eventualmente imputato il Presidente e una sorta di *impeachment* alla francese, molto diverso da quello nordamericano perché fa riferimento a un'ipotesi assai vaga: la mancanza ai doveri manifestamente incompatibili con l'esercizio del mandato del Presidente; e prevede la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di entrambe le Camere per la messa in stato d'accusa e la maggioranza qualificata del due terzi dei componenti del Congresso, cioè del Parlamento in seduta comune, per la destituzione del Presidente. Voi potete immaginare quanto sia praticabile in concreto un'ipotesi del genere, soprattutto se il Presidente ha una maggioranza del suo stesso orientamento politico all'interno del Parlamento. Eh, sì. L'unica annotazione che non riguarda solo il Presidente, il lodo Alfano riguarda altre cariche dello Stato. In definitiva il Primo Ministro continua a essere il parafulmine per le scelte politiche del Presidente com'è stato fino a oggi.

Novità più interessanti ci sono per quello che attiene ai rapporti fra Governo e Parlamento: qui rinvio in gran parte alle cose che dirà Marco Olivetti, ma accenno solo al fatto che sia previsto che in Aula si discuta il testo approvato in Commissione. Al fatto che ci sia una riappropriazione parziale da parte delle Assemblée dell'ordine del giorno. La limitazione della questione di fiducia. Quindi tutte novità interessanti.

Devo dire che rimangono però alcune, quelle che io ho chiamato nell'articolo, debolezze strutturali del Parlamento Francese: questa cosa del cumulo dei mandati, e io ho riportato le cifre che sono impressionanti, che ho tratto direttamente dalla relazione del *Comité Balladur*, non c'è praticamente un deputato che non sia almeno Consigliere di un Dipartimento, Presidente o membro di un Consiglio Comunale o di una Regione, o Presidente di una Regione. Questo forse dà una certa forza ai singoli per poter contrattare, ho qualche dubbio che dia una notevole forza al Parlamento messo insieme come assemblea. Il secondo elemento di debolezza strutturale del Parlamento, oltre al cumulo dei mandati, è dato dalla riforma del 2001 con cui è stato invertito il calendario elettorale: ci sono prima le elezioni presidenziali, dopo un mese c'è l'elezione dell'Assemblea Nazionale. È

chiaro che le elezioni presidenziali hanno un effetto di trascinamento e gli elettori francesi sono portati a pensare che quelle sono le elezioni decisive, tant'è che alle ultime elezioni del 2007 alle presidenziali partecipa più dell'80% degli elettori, alle elezioni del Parlamento la partecipazione cala al 60% al secondo turno delle elezioni parlamentari. E infine c'è l'elemento della composizione del Senato: voi sapete che il Senato ha una composizione arcaica che premia in gran parte i piccoli Comuni, soprattutto i piccoli Comuni rurali, e su questo devo dire che non è stata ripresa la proposta, che il *Comité Balladur* aveva formulato, di una rappresentanza del Senato che fosse concepita in funzione della popolazione. Evidentemente molti senatori non erano contenti, hanno subordinato il loro voto favorevole alla riforma al fatto che questa indicazione sparisse nel testo finale.

Non c'è quindi una trasformazione della forma di governo in senso presidenziale: continua a esserci un Primo Ministro, continua a esserci la sfiducia, continua a esserci il potere di scioglimento dell'Assemblea Nazionale. Così come non c'è una trasformazione in senso parlamentare: qui abbiamo l'elezione popolare di un presidente che è titolare di importantissimi poteri propri, che è stato rafforzato dalle riforme, quella del 2001 e ancora prima quella del 2000, la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni. Mi pare che l'elezione popolare del Presidente, ci può piacere o meno, ma in Francia è difficilmente superabile. È un elemento, diciamo, che oggi nessuno rimette in discussione. Qui riporto la annotazione di Elia sul mio articolo, testuale: "I francesi non rinunciano al modello in cui scelgono il vincitore assoluto". Questa è la sua annotazione fatta a matita sul mio articolo.

Devo dire che qui non vedo Stefano Ceccanti col quale c'è una polemica molto franca, molto leale e frequente. Ha sostenuto nel "*Forum dei Quaderni Costituzionali*", a due riprese, la tesi secondo cui la V Repubblica con questa riforma sarebbe diventata una sorta di premierato senza contemporaneità, con una quasi contemporaneità delle elezioni. Poi ha un po' attenuato questa posizione dicendo che questa è una chiara linea di tendenza. Ora francamente del premierato modello Duverger a me pare che manchi quasi tutto: intanto cosa richiederebbe un premierato? Che vi fosse un Primo Ministro eletto dal popolo governante con un Presidente garante. Qui abbiamo proprio il contrario. Anzi, il Primo Ministro non è garante, ma insomma è il Presidente che è eletto dal popolo. Secondo Ceccanti il Presidente però sarebbe diventato una sorta di Superpremier. Inoltre, dice Ceccanti, il suo mandato e quello dell'Assemblea Nazionale hanno la stessa durata e vi è il tetto dei mandati e quindi ci si avvicina al premierato. Beh, se questi fossero i criteri io mi aspetterei che tra un po' anche gli Stati Uniti d'America venissero a essere definiti come, appunto, una sorta di premierato perché c'è il Presidente eletto dal popolo, anzi poi non c'è neppure il Primo Ministro, c'è non la quasi-simultaneità ma la contemporaneità delle elezioni, hanno gli stessi mandati e il tetto dei mandati è più rigido, non sono consecutivi: non se ne possono fare più di due nella propria vita. In Francia non è così. Tra l'altro gli americani eleggono quello che sarà sicuramente il capo del potere esecutivo, in Francia c'è una probabilità, non c'è la certezza assoluta che il Presidente lo sarà, dipende da come andranno poi le elezioni parlamentari. Del modello premierale manca poi il famoso *aut aut, aut simul stabunt aut simul cadent*, e non è garantita, non solo la contemporaneità delle elezioni, ma neanche la quasi-simultaneità delle elezioni, perché se il Presidente viene meno nel corso del mandato, dimissioni o morte, non c'è scioglimento automatico dell'Assemblea Nazionale e d'altra parte il Presidente ha il potere di sciogliere l'Assemblea nel corso del mandato senza che vi sia affatto una decadenza dalla carica, anzi lo fa proprio per andare alla ricerca di una maggioranza a lui favorevole. Infine rimane il Primo Ministro che è l'unico politicamente responsabile di fronte all'Assemblea Nazionale. Ma vi è di più: all'interno del Comitato Balladur vi è stato un dibattito tra chi voleva rimanere fondamentalmente nel quadro attuale con una migliore definizione dei poteri rispettivi di Presidente e Primo Ministro e chi sosteneva il presidenzialismo, ma quello vero, e cioè: la previsione della sostituzione del Primo Ministro con un Vicepresidente, niente sfiducia, niente scioglimento. Alla fine, e ne dà atto la

relazione del Comitato Balladur, prevale la prima ipotesi, ma non vengono in sede parlamentare riprese le proposte del Comitato Balladur che proponevano di fare chiarezza sui poteri rispettivi di Presidente e Primo Ministro. E cioè il Comitato Balladur, anche qui rinvio a Olivetti per un approfondimento, in tema di determinazione della politica nazionale, di difesa nazionale, sostanzialmente attribuiva il potere al Presidente, mentre l'attuale testo della Costituzione è diverso e quindi c'è stato uno spostamento dei poteri formali a vantaggio del Presidente. Ora, perché non vengono riprese queste proposte? È lo stesso Sarkozy a farle cadere, a dichiarare, appena il Rapporto Balladur viene presentato, che non è il caso di procedere a questa riforma. Da un lato si può pensare che Sarkozy lo faccia perché comunque si trova a operare come un superpresidente senza bisogno che sia modificata la Costituzione, ma c'è un'altra ragione e qui Elia fa un'altra delle sue annotazioni e scrive proprio sul mio articolo: "Non si poteva procedere a ridefinire i poteri d'indirizzo del Presidente e del Primo Ministro perché vi era l'ombra della coabitazione". È un'annotazione che a me pare molto acuta perché la coabitazione è molto più improbabile dopo le riforme del 2000 e del 2001, ma non può essere esclusa in assoluto. E allora come si farebbe in tale ipotesi a configurare il Primo Ministro, leader di una maggioranza parlamentare opposta al Presidente, come un esecutore dell'indirizzo politico deciso dal Presidente? Questo è l'elemento di fondo che rimane, il problema di fondo. Se andiamo poi a vedere la dottrina francese più recente, cito Olivier Duhamel in "*Pouvoirs de la Ve République*", apparso recentemente, la forma di governo francese viene definita come una forma di governo presidenzialista. Dice Duhamel "sicuramente democratica" a differenza di altri presidenzialismi ma cito: "Chiaramente meno delle altre forme di potere praticate, salvo eccezione – e qui fa riferimento alla Russia di Putin sostanzialmente –, in Europa e in America". Aggiunge Duhamel: "È più efficace? La risposta positiva così a lungo e spesso affermata non è scontata quando si compara lo Stato della Francia a quello dei suoi grandi vicini britannico o tedesco". Io cito il dato che voi sicuramente già conoscerete: in Francia abbiamo avuto 33 governi e 18 Primi Ministri, molti di più di quanti non ve ne siano stati appunto nel Regno Unito e in Germania. Quanto alla formula del semipresidenzialismo, forse ormai bisogna togliere il 'semi' che potrebbe lasciar intendere che questa sia una forma di presidenzialismo attenuato rispetto al modello classico di presidenzialismo.

Quindi la francese è una forma di governo a mio parere irriducibile a qualsiasi modello, modello classico parlamentare o presidenziale puro, e se una linea di tendenza c'è, è verso un presidenzialismo alla francese che ripropone tutt'intera la questione della responsabilità del titolare del potere politico. Questo è, come dire, l'elemento fondamentale secondo me. Alcuni cenni finali, ma sono veramente solo dei cenni: ci sono alcune novità, e forse sono le più significative se vogliamo, in materia di contropoteri e di istituti di garanzia.

Ne cito tre, ma anche qui forse poi Olivetti approfondirà: riconoscimento del ruolo delle opposizioni, non della opposizione, ma delle opposizioni, alle quali dovrebbero essere attribuiti diritti specifici. Da chi? Dai regolamenti parlamentari. Quindi vedremo poi concretamente le modifiche dei regolamenti parlamentari che cosa prevedranno.

Secondo: l'estensione del referendum ex art. 11 della Costituzione. Qui si è parlato un po' sbrigativamente di referendum a iniziativa popolare anche in Francia. Non è così. Il referendum è su iniziativa di un quinto dei membri del Parlamento sostenuto da un decimo degli elettori. Un decimo degli elettori significa in Francia circa quattro milioni di elettori. Quindi paradossalmente il fatto che debba essere sostenuto da quattro milioni di elettori rende più difficile il ricorso al referendum da parte della minoranza parlamentare. Forse era preferibile che ci fosse il referendum..., oppure si fa il referendum su iniziativa popolare che è un'altra cosa. Quindi qui butterei un po' di acqua sul fuoco.

La novità potenzialmente più forte secondo me è un'altra: è la previsione di un controllo successivo da parte del *Conseil Constitutionnel* per salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti, che quindi nasce nel corso dei processi. Anche qui ci sono una serie di limitazioni perché

è previsto il filtro esercitato dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione. Quindi i giudici non vanno direttamente al Consiglio Costituzionale: passano attraverso la Corte di Cassazione o, a seconda della competenza, il Consiglio di Stato e tuttavia, nonostante queste limitazioni, questa novità costituisce a mio parere la rottura di una tradizione francese che concepiva il controllo solo come controllo preventivo e di natura, non diciamo politica, ma almeno parapolitica e questa è una novità che potrebbe essere foriera di ulteriori sviluppi.

Forse riprendendo Duhamel potremmo dire che in Francia vi è oggi un sistema presidenzialista potenzialmente un po' più democratico, senza per questo costituire un modello esportabile o da imitare da parte di altre democrazie. Concludo formulando un auspicio e cioè l'auspicio che in Italia si guardi alle istituzioni francesi con sguardo analitico e critico, con lo stesso sguardo che per tutta la sua vita ha avuto e ci ha insegnato ad avere Leopoldo Elia.

Naturalmente io mi accingo a questa introduzione con molta commozione perché ho presente la chiacchierata attorno al tavolo ovale del salotto di casa Elia nella quale progettavamo questo seminario e l'interesse e l'attenzione che il Professore vi ha dedicato fino agli ultimi giorni. Tra l'altro, secondo me, testimoniando anche un'etica del lavoro che lo ha retto per tutta la vita e che è una delle tante testimonianze che ci lascia e di cui io sono ovviamente molto debitore.

Per quanto riguarda la mia presentazione, anch'io ho predisposto un testo scritto ma l'ho finito questa mattina quindi non è ancora a disposizione, lo metterò comunque a disposizione del sito di ASTRID.

Partirei dalla denominazione che il Comitato Balladur aveva: *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République*. Modernizzazione da un lato e riequilibrio dall'altro, che sono ribadite anche in vari atti come la lettera di mandato di Sarkozy a Balladur nel 2007. La modernizzazione e il riequilibrio in effetti sembrano in larga parte sovrapporsi, anche considerando che una delle critiche da più parti, e in tempi diversi, rivolta alla Costituzione del '58-'62 era quella di prevedere una forma di governo squilibrata: questa proprio è una delle critiche che Leopoldo Elia più volte ha rivolto a questo assetto. Paolo Ridola, alla commemorazione che c'è stata alla Camera, a cui ha partecipato come relatore anche Franco Pizzetti dieci giorni fa, ricordava che in una riunione ristretta di ASTRID il Professore propose di classificare le forme di governo in equilibrate e squilibrate. Tra le squilibrate metteva naturalmente la V Repubblica francese. Se consideriamo la modernizzazione come compito del Comitato Balladur e come filo conduttore della riforma, come qualcosa di diverso del riequilibrio, riequilibrio quindi inteso a ridurre questo squilibrio sul quale dopo proverò a individuare quello che è rimasto nel testo della legge costituzionale 724 del 2008, mi sembra che la modernizzazione, per come veniva intesa sia dal presidente Sarkozy, sia, pure in parte, dal Comitato Balladur, era quella di muovere in direzione della presidenzializzazione della forma di governo.

Naturalmente la premessa di questo discorso sta in gran parte in quello che Mauro Volpi ha appena detto e cioè, direi, la natura un po' di *patchwork* della Costituzione del '58 nel suo testo originario, che era, come molti osservatori hanno fatto notare, l'incontro di linee di politica costituzionale diverse. Volendo semplificare all'estremo e vendendo poi in Michel Debré il grande cerimoniere del *mixage* che si realizza in quel lavoro molto singolare che si svolge tra il governo e il comitato dei rappresentanti del Parlamento si può dire che vi è una componente di tipo parapresidenziale specificamente gaulliana, secondo cui il governo deve promanare dal Presidente della Repubblica e non dai partiti e dal Parlamento, ma vi è anche una componente parlamentare che sopravvive nel testo del '58, anche perché la legge costituzionale che avvia la revisione da cui la Costituzione nasce pone proprio la responsabilità politica del governo davanti all'Assemblea Nazionale come una delle condizioni dei requisiti che la legge costituzionale o la Costituzione dovrà poi seguire.

Per questo paradossalmente si potrebbe vedere nel testo del '58 quasi una sorta di Costituzione di compromesso tra queste diverse anime proprio sulla forma di governo. Un compromesso che rimane però largamente sulla carta. Rimane sulla carta com'è noto, sia per il periodo che Elia comparava giustamente a una dittatura di tipo commissariale del primo quadriennio, sia per il salto di qualità che l'elezione diretta introduce nel 1962. E quindi l'elemento di questa presidenzializzazione prodotto dal combinato disposto dell'elezione diretta della prassi gaullista rimane prevalente - appunto Mauro Volpi ricordava che l'elemento parlamentare riemerge, è un fenomeno carsico della V Repubblica che riemerge nei periodi di coabitazione e che però in tutto sono appena nove anni su cinquanta, e qualcuno ha calcolato che l'82% degli anni della V Repubblica sono appunto di regime presidenziale o presidenzialista. La preponderanza presidenziale cambia dopo De Gaulle - questo è anche un altro rilievo che Elia faceva

frequentemente - da una preponderanza basata su un dialogo diretto Presidente-cittadini attraverso l'elezione popolare da un lato e il referendum di iniziativa presidenziale dall'altro, viene sostituita da un preponderanza tutta interna al sistema politico, quindi in qualche modo forse un po' sdrammatizzata. Il Comitato Balladur si era espresso in favore di elementi di evoluzione presidenziale ma, e questo era un altro richiamo che Elia faceva frequentemente, si era fermato alle soglie della presidenzializzazione. Questo lo ha già detto prima Mauro Volpi. E già nella lettera che il Presidente Sarkozy invia al Primo Ministro Fillon a dicembre nella quale lo invita a predisporre un progetto di riforma costituzionale partendo dai risultati del Comitato Balladur amputa, come abbiamo visto, le due novità più interessanti del riequilibrio del rapporto tra Presidente e Primo Ministro sul quale tra poco ritornerò brevemente.

Una sorte ben diversa è toccata invece al *rééquilibrage* nel rapporto tra Parlamento e Governo, dove constatiamo delle novità che proverò a descrivere. Nel testo scritto, al quale però devo rinviare per il tempo, provo a riprendere alcune delle valutazioni che il Professor Elia aveva fatto nel corso degli anni sulla Costituzione della V Repubblica, qui richiamo solo 2-3 passaggi proprio come titoli: "La definizione e la forma di governo francese come forma di governo a virtualità multiple" e mi sembra che se si rilegge questo saggio di Duhamel sembra quasi che ci fosse il plagio, ma probabilmente loro non leggono gli italiani, ma potremmo dire che la lettura di Elia è condivisa pienamente a distanza di anni anche dalla migliore e più lucida dottrina francese. A virtualità multiple, quindi, anche qui nella nozione di semipresidenzialismo bisognerebbe vedere se è utile a dare conto di questa doppia anima e non di un "semi" che dovrebbe stare a indicare qualcosa che sta a metà.

La seconda constatazione, la critica che fa nel '74 il Professor Elia in un intervento nel libro di Cavazza-Graubard sul caso italiano in cui sottolinea che la V Repubblica ha realizzato una democrazia d'investitura a scapito di una democrazia di esercizio e poi forse una delle ultime cose che ha scritto sul sistema francese un po' in reazione alla ripresa di questo modello nel passaggio dell'anno dal 2007 al 2008 da parte del Partito Democratico, come possibile modello da importare, era molto interessante il titolo di questo articolo pubblicato su "Europa" il 15 gennaio del 2008, come sapete i titoli degli articoli non vengono decisi dagli autori ma dai giornali però in questo caso credo che la redazione di Europa è stata molto fedele al pensiero di Elia perché il titolo è "Tutto tranne il francese", in cui ancora una volta ne sottolinea lo squilibrio, l'unicità, le cose che già Mauro Volpi diceva.

Vado ai contenuti della riforma del 2008 per quel che riguarda, direi, tre punti che ho schematizzato in questo punto: 1. Rapporto Presidente-Governo. 2. Rapporto fra governo e Parlamento. 3. La riparlamentarizzazione della V Repubblica. Sul rapporto tra Presidente e Governo è più interessante quello che non c'è che quello che c'è, e qui è stato in gran parte detto tutto da Mauro, ricordo solo che le prime tre proposte del Comitato Balladur nell'ordine erano: primo, inserire nell'art. 5 della Costituzione un comma secondo il quale il Presidente della Repubblica definisce la politica della nazione. Seconda proposta, sostituire nell'art. 20 della Costituzione sui poteri del governo l'attuale formulazione che dice "il Governo determina e conduce la politica della nazione" con una meno ingannevole, alla luce della prassi, secondo cui il governo conduce la politica della nazione, ma il Presidente la definisce. Proposta numero tre, precisare in materia di difesa nazionale i rapporti tra Presidente e Primo Ministro. Le prime due cose cadono già come è stato detto nel progetto di legge, la terza cade nel corso dei lavori parlamentari su richiesta del Partito socialista.

Quindi qui è un inventario di buone intenzioni, buone non lo so, di intenzioni di cui si deve dare atto e di quello che non è accaduto. Per quel che riguarda il rapporto tra Presidente e Parlamento segnalerei tre novità: la prima è la possibilità in base al nuovo art. 18 del Presidente di rivolgersi direttamente alle Camere solennemente riunite nel Congresso. La seconda è il controllo sulle nomine di competenza presidenziale e la terza è il controllo sull'esercizio dei poteri

eccezionali di cui all'art. 16. Mi soffermo solo sul primo punto perché questa è stata ritenuta da alcuni la riforma emblematica, quello che rimane di questi conati di presidenzializzazione, appunto l'imitazione del discorso sullo stato della nazione. Si potrebbero rivolgere due critiche, mi sembra, a questa misura: da un lato la discrasia tra il ruolo di leadership che fra le facoltà riconosce al Presidente e la circostanza che l'attuazione degli indirizzi indicati in capo al raccordo Governo-Parlamento e non direttamente a lui, almeno alla luce della Costituzione formale.

In secondo luogo perché questa misura viene presentata come una sorta di *accountability à la française*, quindi di rendere conto, ma in realtà colui che rende conto è politicamente irresponsabile, per cui alcuni osservano il paradosso che chi poi volesse trarre le conseguenze di quel discorso in Parlamento dovrebbe proporre una mozione di sfiducia nei confronti del Primo Ministro, non del Presidente della Repubblica. D'altro lato mi sembra che la critica secondo cui questa riforma introdurrebbe un elemento presidenziale americano sulle istituzioni francesi, trasformandole, prende troppo sul serio le intenzioni e trascura l'effettività, presidenzialista tra l'altro, del sistema francese. Sulle altre due questioni passo oltre, non senza sottolineare però che questo controllo sulle nomine che coinvolge anche le nomine in Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio Costituzionale introduce un elemento di pubblicità sulle nomine e un potere formale di veto che è stato rafforzato nei lavori parlamentari, anche se si esercita la maggioranza dei tre quinti. Naturalmente siccome il Presidente di solito ha la maggioranza non c'è da farsi molte illusioni, ma la pubblicità mi sembra un dato nuovo, questo veramente americano, che viene inserito. Quello si può giudicare come si vuole, ma non si può sottovalutarlo, così come non mi pare irrilevante anche il tentativo di *encadrer* l'art. 16 della Costituzione francese. Certo, sopprimerlo sarebbe stato più ragionevole ma insomma forse è un passo nella direzione della razionalizzazione delle punte più aspre della Costituzione della V Repubblica.

Passo al rapporto tra Governo e Parlamento: voi sapete ovviamente che questo era il tratto della Costituzione della V Repubblica spesso sottovalutato dagli osservatori stranieri ma più incisivo, più pervasivo e più eversivo rispetto alle Repubbliche anteriori. Ricordo i quattro strumenti principali: il voto bloccato; *l'engagement de responsabilité sur un texte*, che è una sorta di fiducia concreta, ma con la particolarità che una volta che essa viene posta il testo non si vota e si considera approvato a meno che non sia presentata e approvata una mozione di sfiducia a maggioranza assoluta; la determinazione dell'ordine del giorno da parte del Governo, esclusiva nel testo originario, temperata molto limitatamente nel '95; e lo svolgimento dell'esame in Assemblea del disegno di legge sul testo del Governo. Molti di questi strumenti sono ora sensibilmente ridimensionati. Per quel che riguarda il più drastico, *l'engagement de responsabilité*, viene limitato alla legge finanziaria e alla legge di finanziamento della sicurezza sociale. Questo era l'assetto delineato dal Comitato Balladur. In Parlamento è stata aggiunta la possibilità di utilizzare questa procedura anche un'altra volta ma solo una volta per sessione. È contingentato. Ha una cartuccia da sparare. Faccio un'osservazione fuori argomento: credo che alla fine, di fronte a questi strumenti così drastici, questa è l'unica via della limitazione perché o si individuano dei percorsi procedurali ben precisi su cui procedere alla limitazione come appunto legge finanziaria, legge di finanziamento alla sicurezza sociale, oppure la limitazione numerica. Forse questo, mi permetto di dirlo anche sul nostro dibattito sui decreti legge, potrebbe essere una via da recuperare di fronte a fenomeni deviati che ormai conosciamo. È comunque una limitazione.

D'altro lato la critica che è stata rivolta a questa limitazione sta nel fatto che i governi di minoranza si sono appoggiati moltissimo in Francia su questo strumento per sopravvivere, soprattutto i governi della seconda presidenza Mitterand dei primi cinque anni, in particolare il secondo Governo Rocard dell'88-'91 ha usato per la metà delle volte questo *engagement de responsabilité sur un texte* perché aveva una maggioranza relativa che lo rendeva come forza parlamentare più forte delle forze di centrodestra ma non aveva la maggioranza assoluta perché c'erano i voti comunisti. Tramite questo strumento, non potendosi sommare i voti delle opposizioni,

faceva passare tutte le sue misure legislative. Una volta mancò per 5 voti il voto di sfiducia, però anche in quel caso non fu mai sconfitto il governo. Allora dico, di fronte a governi di minoranza che sono quelli che utilizzano di più questa procedura alcuni critici hanno detto o li si priva di quest'arma, insomma non si può poi aver tutto da una Costituzione, in tutte le direzioni.

Viene radicalmente ristrutturata la determinazione dell'ordine del giorno parlamentare: l'art. 48 stabilisce che ora l'ordine del giorno è determinato dalla Conferenza dei Presidenti la quale tiene conto per due settimane su quattro delle priorità indicate dal Governo, dell'ordine indicato dal Governo, per una settimana tiene conto delle priorità fissate da ogni Assemblea e per il controllo dell'azione di Governo e per la valutazione delle politiche pubbliche. Un giorno di sessione al mese è riservato a richieste dell'opposizione e degli altri gruppi minoritari. Dunque anche qui una novità potenzialmente piuttosto significativa che cambia un po' la filosofia su questo punto della V Repubblica.

Velocemente, l'esame dei disegni di legge in Assemblea avverrà sul testo della Commissione, non più sul testo del Governo, il ruolo delle commissioni in generale viene ampliato e viene ampliato il loro numero. L'unica cosa che non viene toccata è il voto bloccato, nonostante Sarkozy avesse dato indicazioni anche in questo senso, e alcuni vedono in questo strumento l'arma residua, quella che dovrà sostituire le perdite di terreno sugli altri fronti per alcuni tra gli osservatori.

Dunque, direi che il rapporto tra Parlamento e Governo viene rivisitato in maniera certo non radicale ma sensibilmente evolutiva e questa evoluzione si vede, questo è il mio ultimo punto, anche per quel che riguarda il potenziamento più in generale del ruolo del Parlamento. In un volume della rivista "Pouvoirs" vi è un saggio di Jean Gicquel "La reparation: une perspective d'évolution" (Pouvoirs n°126 - La Ve République - septembre 2008). Questi saggi sono anteriori, si basano sul Comitato Balladur. In effetti direi che la V Repubblica si è inserita con peculiarità molto specifiche nel processo che la dottrina germanica ha chiamato deparlamentarizzazione e che nelle altre democrazie europee, un po' in tutte, è avvenuto nonostante le norme costituzionali o legislative o regolamentari. È avvenuto per fenomeni ben noti come il ruolo dei partiti politici, il ruolo degli esecutivi nei sistemi di *multilevel governance* ecc. e tanti altri fattori. La peculiarità francese era che questa deparlamentarizzazione aveva una base nel testo costituzionale, era normativizzata, non avveniva nonostante le norme. Forse i fenomeni si sarebbero prodotti lo stesso ma aveva dei corsetti che limitavano fortemente il potere parlamentare.

Vado a concludere con un elenco della lavandaia su queste riforme che tentano di rafforzare il ruolo del Parlamento scusandomi perché tutti avrete letto il progetto ma credo che un'introduzione abbia anche un compito descrittivo che è in qualche modo ineludibile. Viene restaurato il potere di adottare le risoluzioni parlamentari, che era circoscritto in limiti molto stretti dalla Costituzione della V Repubblica a differenza che dalle Costituzioni precedenti. Ho già citato il recupero del ruolo delle commissioni permanenti e l'aumento del loro numero. Il Parlamento ovviamente beneficia del già citato ridimensionamento di alcune prerogative governative. Inoltre, viene delineato un ruolo di controllo del Parlamento che dovrà essere sviluppato dalla legislazione di attuazione, leggi organiche o regolamenti dell'Assemblea Nazionale, nella valutazione delle politiche pubbliche. Qui c'è tutto un filone che per quanto si può leggere nella riforma costituzionale è appena abbozzato che però è interessante come percorso da sviluppare.

Lo stesso ruolo del Parlamento viene ridefinito: si sposta il comma 1 dell'art. 34 "il Parlamento vota la legge" nell'art. 24 e si definiscono in generale le funzioni del Parlamento su tre assi: il Parlamento vota la legge, controlla l'azione del Governo, valuta le politiche pubbliche. Tuttavia, anche su questo punto la riforma un po' si è fermata a metà, ha rifiutato la proposta di introdurre un Comitato di *audit* parlamentare ispirato al *Public Accounts Committee* britannico e ha invece visto nella Corte dei Conti e nel suo ruolo ausiliario rispetto al Parlamento la struttura di supporto.

Ho già citato il controllo preventivo sulle nomine di competenza presidenziale, direi che quindi ne emerge un Parlamento della V Repubblica che resta *encadré*, ma il suo ruolo è forse meglio definito e direi che qualcuna delle promesse del progetto di riforma qui viene probabilmente mantenuta. Anche qui però non si può valutare questo meccanismo senza tenere conto di processi generali che hanno portato appunto a questo ridimensionamento del ruolo del Parlamento. Qui almeno abbiamo un tentativo di andare nella direzione opposta e di correggere gli squilibri.

Conclusione sulla riforma del 2008: naturalmente essa ha solo portata organizzativa e quindi mi pare condivisibile quello che Mauro Volpi dice nel suo scritto “non riguarda la forma di Stato”, tuttavia non bisogna lasciarsi ingannare dalla formula a portata organizzativa, anche perché i meccanismi che prima sono stati citati – i referendum di iniziativa popolare-parlamentare, anche se con un *quorum* altissimo, *l’exception d’inconstitutionnalité*, la riforma del Consiglio Superiore delle Magistrature – delineano un’evoluzione dell’organizzazione esterna alla forma di governo in senso stretto che ha delle potenzialità anche piuttosto significative, possono essere anche delle tappe verso riforme ulteriori. Probabilmente *l’exception d’inconstitutionnalité* e lo stesso referendum potranno essere giudicate dal loro effettivo utilizzo e dal loro funzionamento e ci sono gli spazi probabilmente per un ampliamento delle possibilità di utilizzo di questi strumenti. Verrebbe da pensare che su queste cose c’è quasi un’italianizzazione della Costituzione francese: il referendum di iniziativa popolare, anche se con quella riduzione molto forte, *l’exception d’inconstitutionnalité*, la riforma del Consiglio Superiore della Magistratura. È un po’ paradossale quest’annotazione però forse qualche cosa in questa direzione c’è. Certo non c’è la VI Repubblica. Voi sapete il dibattito molto ricco, convegni, studi, libri su questo argomento negli ultimi anni.

Io farei due notazioni conclusive: a me sembra che la riforma del 2000 abbia aperto una rivoluzione romena della forma di governo francese. La Costituzione dell’est Europa che più ha imitato la Costituzione della V Repubblica aveva già però quella contraddizione dell’elezione contemporanea di Presidente e Parlamento e della durata eguale dei mandati ed è una Costituzione che è entrata in crisi dopo quindici anni. Il Presidente della Repubblica ha nominato un equivalente locale del Comitato Balladur per tentare di avviare una riflessione proprio sul rapporto tra Presidente e Primo Ministro, si sono verificati importanti conflitti, un referendum di revoca del Presidente della Repubblica fallito, quindi le imitazioni della Costituzione francese dovrebbero indurre alla prudenza. L’imitazione della Costituzione francese ha successo laddove essa si fonda su un equivoco in fondo, l’equivoco nutrito dalla definizione di Duverger cui citavo all’inizio e cioè in fondo anche l’idea delle virtualità multiple. Se guardiamo, a parte la Romania, gli altri paesi dell’Europa centro-orientale che hanno imitato la Costituzione francese dopo il 1990 notiamo che quasi in tutti i casi dopo qualche turbolenza iniziale l’assetto è stato in direzione di un regime parlamentare in cui l’elezione del Presidente della Repubblica è un modo per scegliere il Capo dello Stato garante, a volte con qualche potere di controllo superiore a quello del Presidente tedesco, per fare un paragone, ma non per farne appunto il super Primo Ministro o il capo occulto del potere esecutivo e, quindi, credo che quest’equivoco, per quel che può valere la nostra percezione di italiani, sia un equivoco di cui... Ecco, però quello ceco, Vaclav Klaus, non è eletto direttamente tra l’altro. Quello polacco... In fondo la Polonia è uno dei casi in cui l’evoluzione verso l’assetto parlamentare è incompleta perché il Presidente... È l’altra Costituzione insieme a quella romena, secondo me, dove il potere del Presidente della Repubblica si è più ispirato alla prassi presidenzialista francese. Bene, io ho concluso. Grazie.

LUIGI GIANNITI

Volevo solo fare un piccolo ricordo personale della chiacchierata che ebbi con Elia appena uscì il Rapporto Balladur che lui tirò fuori dal sito di ASTRID, per l'appunto. Ovviamente lui trovava lì la sua conferma nella tesi della sua profonda critica alla forma di governo francese che portava a quella dissociazione tra potere e responsabilità che ci hanno bene illustrato i due relatori. Critica che si aggravava e trovava conferma in lui da quel debolissimo secondo mandato di Chirac, lo Chirac che non seppe dimettersi dopo la sconfitta al referendum sul Trattato.

Ma per dirvi l'acutezza della lettura di Elia, non solo le valutazioni di cui hanno parlato i relatori già erano presenti nella sua prima analisi, ma lui andò anche a trovare, a conferma anche lì di alcune sue tesi e di battaglie di lungo periodo che Elia faceva, una norma proposta da Balladur che poi non è stata ripresa nel testo finale, quella sul diritto di grazia. Diritto di grazia dove il testo proposto da Balladur, non solo per evitare la famosa questione delle grazie collettive, unica cosa che è rimasta ora nel testo costituzionale, andava a prevedere invece che il Presidente della Repubblica faccia grazia, dice la norma, dopo che il Consiglio Superiore della Magistratura abbia emesso un parere su richiesta del Presidente, cioè quest'idea che la grazia non è un atto libero ma dev'essere sempre meglio *encadré* al fine di evitare certe derive che possono scioccare la coscienza pubblica. Inutile dirvi che lui legge questa cosa proprio nel mentre si accingeva a consegnare a "Giustizia Costituzionale" il suo commento alla sentenza della Corte Costituzionale sull'esercizio del potere di grazia. Ecco, volevo riportare solo questo ricordo personale.

Volevo solo cogliere l'occasione per una riflessione che non riguarda tanto Elia del quale ciascuno di noi ha un ricordo intimo, com'è ovvio, e che naturalmente emerge nelle varie cose che diciamo, nelle varie occasioni in cui parliamo di lui e torneremo a parlare per molto tempo. Vorrei però cogliere l'occasione di questo seminario che è sulla riforma, ma anche voluto da Elia, in occasione della sua scomparsa, per una riflessione di questo genere: mi pare che la grossa innovazione che Elia stava facendo, che è stata giustamente sottolineata da Lanchester nella sua commemorazione su "Federalismi", era proprio il tentativo di sostituire ai vari criteri tradizionali di classificazione delle forme di governo questo nuovo criterio equilibrio-squilibrio. Questo mi sembra che ritorna abbastanza spesso nei suoi ultimi interventi. Io considero anche che quando si periodizzerà la sua attività forse si coglierà che dal 2001 al 2008 noi abbiamo un altro Elia e poi soprattutto dal 2004. L'Elia combattente è dal 2004 in poi. Prima è l'Elia... Sì però in modo incisivo con articoli brevi, con articoli di sessanta righe, con un atteggiamento molto più forte. Poi insomma avremo modo di vedere, di ricostruire. Ripeto, poi ognuno di noi ha una sua immagine.

Io, anche ricostruendo i vari scritti in occasione di questa commemorazione alla Camera dei deputati di cui parlava Olivetti, mi sono fatto l'idea che è molto forte in lui questo bisogno di parlare dell'equilibrio costituzionale in pericolo. E anche la sua accentuazione è sempre più forte con espressioni sempre più *tranchant*, il premierato assoluto, adesso il vincitore assoluto che in fondo è una sottolineatura lessicale, anche retorica, di un concetto che era già espresso nella democrazia di investitura. Tra la democrazia di investitura e il vincitore assoluto c'è solo l'effetto comunicativo più forte che ha sul pubblico. Ora credo che questo giustamente sia stato sottolineato appunto da Lanchester e da Ridola, ma soprattutto lui stesso lo aveva indicato così continuamente, in particolare da ultimo nella relazione per il sessantennale della Costituzione, che poi è filtrato persino nel discorso del Presidente della Repubblica alla Camera. Quindi con le due relazioni, quella di Elia e quella di Napolitano, il concetto di equilibrio come problema aperto nella democrazia italiana diventa veramente forte perché in due occasioni formali e fra l'altro, ma lo dico così a margine, diventa anche interessante che in questo quadro venga così fortemente rivitalizzato, almeno per la terza volta, l'ordine del giorno Perassi. Quest'ordine del giorno Perassi viene usato nell'arco dei sessant'anni, in particolare nella produzione di Elia, in modi molto diversi. Ci sono i casi in cui usa l'ordine del giorno Perassi per opporsi alle forme di democrazia a premierato forte o addirittura a presidenzialismo - e individua nell'ordine del giorno Perassi la possibilità di una democrazia decidente che rimane parlamentare - e poi da ultimo, invece, lo usa per dire che quella è la forma che garantisce l'equilibrio: non più una democrazia decidente di forma parlamentare ma una democrazia equilibrata. E appunto in alcune sue ricostruzioni degli ultimi tempi, anche proprio ricostruendo la vicenda costituzionale iniziale che lui non ripeteva ma accresceva man mano, intorno all'ordine del giorno Perassi, alla discussione, all'occasione persa e poi anche a come Dossetti aveva interpretato la Costituzione, come la interpretava De Gasperi, la Costituzione come una rivoluzione promessa, la Costituzione come una forma equilibrata di governo...

Però veniamo a quel poco che posso dire di riflessione più personale e vi chiedo scusa se come qualche volta capiterà, specialmente ad ASTRID, sembra che vada fuori spartito. Io penso che da questo punto di vista, anche nella visione di Elia, in quella che c'è intorno a questa ricerca di democrazia e di equilibrio, e anche nella ricerca in fondo, il riequilibrio visto attraverso l'ordine del giorno Perassi e l'ancoraggio al Parlamento, si lasci in ombra il problema principale: che cosa sono i Parlamenti oggi e tanto più in Italia. Se anche noi adottassimo l'ordine del giorno Perassi in un Parlamento nominato e non eletto siamo sicuri che saremmo in grado di ritrovare l'equilibrio? Questo lo dico perché noi rischiamo di rientrare, rimanere prigionieri di un dibattito che è puramente di organizzazione alta della forma di governo, ma che dà per scontato che la democrazia

sia solida e la democrazia rappresentativa, tradizione degli ultimi due secoli filtrata attraverso un Parlamento che rappresenta, sia in buona salute. Poi ci può essere un problema di organizzazione.

A mio giudizio la questione vera, il male vero che accomuna un po' tutti i sistemi è proprio questo: che il principio democratico di fondo, che era la capacità di rappresentanza, è messo in crisi. In Italia mi sembra che sia messo in crisi in un modo assolutamente rilevante perché in un Parlamento che per la seconda volta adotta una legge che implica oggettivamente la nomina, è quel tipo di fondamento che viene messo in discussione e questo, voglio dire in un modo che io sento molto forte, non è neanche un problema di carattere costituzionale alto, di lezioni in un'aula universitaria. È un problema molto più concreto perché un parlamentare, per incompetente che sia, ma che ha comunque un contatto quotidiano con migliaia e migliaia di persone, dà un radicamento istituzionale forte perché comunque è in grado attraverso di sé e il suo rapporto di veicolare una forma di fiducia della gente verso le istituzioni; cosa che viene del tutto meno in un Parlamento che si priva di questo. E questo credo che sia un tema grosso intorno al quale ragionare, tra l'altro un tema che è sottolineato con tutta evidenza, l'abbiamo detto, ma lo voglio ripetere, è cosa assolutamente ovvia ma per dire che è importante: quando persino il calendario dei lavori parlamentari è costruito in modo da considerare irrilevante il lavoro del Parlamentare nel collegio, significa che noi abbiamo trasformato il Parlamento in una pura macchina di decisione, ma questa è la morte della democrazia rappresentativa, perché se fa venire meno la rappresentanza che è presupposta una volta ogni cinque anni, allora questo sforzo di trovare forme equilibrate rimanendo dentro un parametro che sconta che le istituzioni, Parlamento e Governo, siccome hanno lo stesso nome siano rimaste la stessa cosa è limitato.

Però voglio andare oltre e qui appunto è la parte che mi scuserete. Io penso che noi abbiamo di fronte, anche andando sulla linea che ho provato a sottolineare, ma poi è talmente banale che non c'è nulla di originale, abbiamo altri tre problemi grossi. Cioè malgrado tutto, la democrazia rappresentativa che in Italia oserei osservare non abbiamo più, che probabilmente in altri paesi è solo in crisi ma che in Italia sarebbe da interrogarsi se abbiamo ancora prima ancora di chiederci se abbiamo forme di tendenza... Lo abbiamo forse negli enti territoriali, forse. A livello nazionale abbiamo una democrazia che se è rappresentativa è rappresentativa dei partiti e dei leader, non più la democrazia rappresentativa articolata. Però voglio provare ad andare oltre: se guardiamo fra dieci anni, fra quindici, probabilmente già oggi, noi abbiamo una società e un mondo che sta cambiando enormemente e la democrazia rappresentativa è comunque il prodotto di un mondo che parte dalla metà del '700 e arriva con fatica alla fine del '900 con alcune fratture grosse. Io vedo tre grandi problemi, due di carattere, come dire, esistenziale. Uno vi sembrerà strano ma credo vada messo a tema: il prolungamento della vita umana che sta cambiando in modo non indifferente i rapporti fra le generazioni e intorno al quale io osservo persino... No, perché questo per esempio la questione dei termini, dei limiti alle cariche e così via la cambia notevolmente. Altro è immaginare termini fissi in un processo generazionale che ha un arco temporale di un certo tipo. E badate che questi cambiamenti di carattere biologico sono su tutte e due gli estremi: per cui da una parte noi dobbiamo chiederci fino a quando prenderemo sul serio che fare l'amore con una diciassettenne che abbia 17 anni e 10 mesi è pedofilia, dall'altro fino a quando riterremo... Beh il Ministro dell'Interno Amato che ha dovuto difendere con accoramento una legge antipedofili, mentre faceva la sua prolusione aveva in mente quello che non poteva dire come Ministro dell'Interno ma che obiettivamente...

Il secondo mutamento che secondo me noi abbiamo in modo molto incisivo, mi permetto di continuare a ripeterlo anche se in parte sta diventando di moda con la vicenda Obama, è che noi abbiamo un sistema di comunicazione pubblica e in particolare di comunicazione politica che sta dividendo a metà queste società per cui anche il rapporto di rappresentanza che presume comunque un rapporto di comunicazione politica e di organizzazione politica sta dividendo una società che ripeto, l'ho detto, lo dico così banalmente tra i cinquantenni e i sessantenni ad assumere

informazioni politiche al 60% via televisione e una società nella quale i diciottenni ma se andassimo ai sedicenni e i quattordicenni non era solo la pedofilia, è la capacità di comunicazione che sta cambiando incredibilmente rispetto alle tradizioni che noi abbiamo avuto arrivando a mettere in comunicazione fra di loro i decenni con un meccanismo che noi non immaginiamo nemmeno non essendo di quella età e una realtà in cui fra i diciotto e i ventinove anni in 50% della comunicazione politica è veicolata via internet. Ora, questa è un'altra tematica che andrebbe messa a regime.

La terza che è forse sicuramente più usuale per tutti noi è questa: oggi è solo un problema di equilibrio, è solo un problema di democrazia rappresentativa? È solo un problema che è saltato il meccanismo di rappresentanza? Arrivo a dire che è solo un problema di mutamento biologico della composizione di queste comunità o di sistema di comunicazione politica? O non siamo di fronte a una questione molto più grossa e cioè la crisi in atto dimostra in modo evidente che noi non abbiamo più un modello di società. Io vorrei capire se lo sento solo io o se ha un fondamento. Cioè in questo momento io penso che stiamo vivendo nel mondo di ieri e che prevalentemente noi abbiamo una tendenziale realtà che sta diventando sempre più una realtà di fantasmi. Cioè qual è il modello di società che emergerà da questa crisi? Qual è il tipo di relazioni sociali, di giustizia sociale, di rapporti economici? Adesso tutti stanno dicendo che occorre riscrivere le regole finanziarie della finanza mondiale ma noi immaginiamo che possano essere riscritte le regole della finanza mondiale e lasciare intatte le istituzioni del sistema democratico riducendo tutto solo a un problema di equilibri e di mancanza o acquisizione sufficiente di equilibri fra Governo e Parlamento? Ecco, queste mi sembrano riflessioni che partendo dalla riforma francese che è nata vecchia, come in fondo è nato vecchio l'indirizzo politico di Sarkozy che già dimostra il suo affanno obiettivamente, applicata in modo riduttivo rischiamo di prendere in esame davvero rimanendo prigionieri del mondo di ieri.

Io rinuncio alla tentazione di seguire il filo dell'intervento di Franco Pizzetti e i problemi metodologici e di categoria che in qualche modo ci ha posto, anche perché già il contenuto del mio intervento era abbastanza settoriale rispetto alle introduzioni e al tema della giornata, dunque non vorrei ulteriormente andar fuori.

La premessa generale dopo aver sentito le due introduzioni che mi sentirei di fare è questa: con le Costituzioni, e specialmente con quella della V Repubblica, non si è mai sicuri, le prognosi sono sempre difficili e pericolose. Dunque quale sia all'interno di questa revisione, se vi sia, un equilibrio tra modernizzazione e riequilibrio, che poi effettivamente è la domanda che anche io ritengo cruciale, forse davvero l'enorme peso della pratica nella vita costituzionale francese impedisce di fare prognosi affidabili.

Credo però che una cosa si possa dire, l'ha sottolineato soprattutto Mauro Volpi: penso anch'io che l'innovazione più importante sia l'introduzione della possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale in via di eccezione e, più in generale, una serie di poteri in più dati al Consiglio Costituzionale. Mi riferisco sia al nuovo testo dell'art. 11, laddove prevede una sorta di giudizio di ammissibilità sulla richiesta di referendum abrogativo, sia al nuovo testo dell'art. 39, laddove prevede che in ordine al procedimento legislativo ci sia la possibilità di un intervento del Consiglio Costituzionale sul rispetto delle future regole previste dalla legge organica. Ecco, queste innovazioni, in particolare l'eccezione di costituzionalità, fanno riferimento anche alla stessa forma di governo. Si tratta di innovazioni importanti nonostante i limiti che già venivano sottolineati, in particolare il filtro della Cassazione e del Consiglio di Stato, anche perché la tendenza in altri ordinamenti che avevano adottato lo stesso criterio è stata poi di superare quei procedimenti di filtro: com'è noto sia l'esperienza austriaca, sia l'esperienza tedesca hanno poi visto un superamento di questo, quindi si può pensare che in qualche misura ci possa essere anche un'estensione del potere di *renvoi* ad altre giurisdizioni o a tutte le giurisdizioni.

Io indicherò però sinteticamente almeno tre possibili effetti sulla forma di governo, oltre che naturalmente sulla forma di Stato che nascono dall'introduzione dell'eccezione di costituzionalità.

Un primo effetto mi sembra qualche volta un po' trascurato, ma è importante: l'introduzione dell'eccezione appalesa un dialogo e quindi anche un conflitto possibile tra giurisdizioni superiori e dunque introduce maggiormente l'autorità giudiziaria dentro la forma di governo in senso lato. Questa è una conseguenza che non sempre viene sottolineata ma che probabilmente andrebbe presa in considerazione.

Un secondo effetto è la diversa valenza indubbiamente che consegue ai diritti e alle libertà fondamentali costituzionalmente garantiti. Vorrei sottolineare anche ai diritti politici, anche ai diritti dei parlamentari, anche ai diritti dei partiti, anche ai diritti delle opposizioni: diventano anche questi giustiziabili dal punto di vista della tutela in via incidentale.

Una terza conseguenza nei confronti della forma di governo in senso lato, e in particolare nei confronti del legislativo, ma anche del giudiziario e dell'esecutivo, è il nuovo testo dell'art. 62 che prevede che il *Conseil Constitutionnel* non solo possa decidere, e già questo sia pure in via giurisprudenziale è presente anche altrove, ma è importante, la data di decorrenza degli effetti abrogativi dell'incostituzionalità, perché là si ragiona in termini di effetti abrogativi, ma anche le condizioni e i limiti degli effetti prodotti dalle disposizioni incostituzionali anteriormente all'abrogazione. Questo però collochiamo nel contesto della forma di governo francese e possiamo capire facilmente quanto la modifica dell'introduzione dell'eccezione di costituzionalità abbia effetti, direi diretti e indiretti, ma in qualche caso anche diretti proprio sulla forma di governo. Vale la premessa fatta all'inizio sulle difficoltà di fare prognosi su una Costituzione come quella della V Repubblica, la vera innovazione del sistema.

Qualche considerazione sul tema specifico e poi una riflessione su quello che diceva prima Franco Pizzetti. Sulla riforma francese: mah, io penso che ogni Costituzione o piace o non piace, ecco metti così. A me la Costituzione francese non è mai piaciuta. Lo dico in maniera piana perché penso che ci siano nella storia di Francia momenti di vera grandezza, grandezza reale, di quella che merita la menzione nei libri di storia, ma non sono né nella V Repubblica, né tantomeno nella Costituzione della V Repubblica, mentre invece penso che ci siano, per esempio, nella nostra Costituzione o per dire in quella degli Stati Uniti, ma non lì. Quella è una Costituzione di cui si è detto giustamente ambigua e instabile e che secondo me ci ha consegnato soprattutto un Presidente che è molto meno un Presidente repubblicano che piuttosto un monarca costituzionale, che governa con il suo Governo e il cui Governo risponde al Parlamento. Perché in realtà se uno vede nell'insieme è questo il funzionamento mediamente vero del modello francese. E quindi il contrappeso minimale del notabilato che si è citato, ed è giusto anche citare, però chiaramente non è come dire un correttivo di sistema che meriti di essere menzionato, perché poi produce i suoi effetti negativi per altro verso.

Quindi una cattiva Costituzione. Ora questa riforma, essendo una riforma molto ampia che tocca, come giustamente i nostri colleghi nelle ottime introduzioni che hanno fatto hanno spiegato bene, è di quelle che si può leggere scegliendo opportunamente, o nel senso che migliora, o nel senso che peggiora, o nel senso che rimane tale e quale. Cioè noi possiamo avere ricostruzioni alternative perfettamente equivalenti. Poi ognuno sceglie la sua, però io penso che come costituzionalisti dobbiamo guardare allo scenario di probabilità, un'idea ce la dobbiamo fare, all'ingrosso perlomeno. E io penso che quello che veramente decide, che ha deciso e che deciderà l'evoluzione costituzionale in Francia in realtà è successo prima di questa riforma ed è come voi avete anche richiamato il punto del mandato: la riforma e la durata del mandato.

È soprattutto la riforma che mette in sequenza l'elezione presidenziale e quella parlamentare. Per cui, se uno fa lo scenario di probabilità, vede la Francia attestata su un modello in cui c'è l'elezione del leader con la sua maggioranza. Perché funziona così, ha funzionato così nell'ultima fase. E guardate io credo che sia questo il punto che manda fuori ogni possibile equilibrio del modello costituzionale. Uno squilibrio non sanabile. Cioè, quando in un modello costituzionale tu assumi il principio che il leader viene eletto con la sua maggioranza parlamentare non c'è nessun possibile contrappeso, non c'è nessun correttivo possibile, tutto il resto è forma, compresa la garanzia dello Statuto delle Opposizioni e di tutte queste cosucce che tanto piacciono ad alcuni di noi. Perché la massa critica che si viene a creare con questa sinergia è irresistibile e questo è il punto vero e questo è già caduto in Francia e sta succedendo da noi, tra l'altro, non è che da noi non succede. E questo mette fuori dalla forma parlamentare e dal modello Westminster, dal presidenzialismo classico, non c'è nessuna forma diciamo di quelle tipicamente ricostruite dai costituzionalisti che consente l'ingresso di un principio di questo genere, perché in nessuno dei modelli classici costruiti dai costituzionalisti questo principio ha vita, in nessuno. E allora, se non si condivide questo bisogna smantellare questo punto e il resto è, come dire, inutile, il resto è balletto... E certo, ma è chiaro è il premierato assoluto ed è lo sviluppo fattuale della nostra forma di governo perché sta accadendo ed è in parte accaduto anche da noi. Allora, o si coglie questo punto e si smantella questo punto, oppure il resto appunto è un seminario di costituzionalisti: bello, dignitoso, interessante ma finisce lì. Si può fare e si può tentare certamente andando sulla legge elettorale, che sia una legge elettorale...

In generale, parlo di noi. I francesi mi interessano marginalmente perché sono fatti loro e guai loro, dai francesi sono passati ai fatti nostri, sto arrivando alla parte Pizzetti, diciamo così. No perché l'esperienza francese ci insegna, da questo punto di vista, noi andremo su quella strada lì che abbiamo già imboccato, forse siamo in tempo a uscirne ma dobbiamo andare a una legge elettorale

alternativa che tra l'altro sono cose che abbiamo cercato di fare perché quando abbiamo fatto i nostri sforzi, come li abbiamo fatti? Uscire dal maggioritario e andare verso il cancellierato, cioè andare a una legge elettorale, appunto, che non favorisse la personalizzazione e l'investitura diretta e su una scelta sostanzialmente parlamentare, non formalmente, ma sostanzialmente parlamentare del Primo Ministro che significa negare i due punti.

Aggiungerei una legge sui partiti che è quella che Leopoldo Elia da ultimo, come Franco sa, aveva anche individuato come uno dei passaggi necessari per dare sostanza al disegno istituzionale formale. Beh, non l'ho vista, ma io ricordo di averne parlato con lui. Lui si era convinto dell'assoluta necessità perché sennò, per come lo ricordo io, il suo ragionamento era che avrebbe dato sostanza al vestito e all'architettura formale e io sono assolutamente d'accordo con lui. Il resto, come diceva, è contorno e altre cose utili, come l'accesso diretto alla Corte, funzionano su altri piani, non su questo qui.

Ora concludo con le cose che diceva Franco perché Franco ha manifestato una sorta di pessimismo universale, io l'ho letta così. E non è che ha torto perché per esempio proprio fra le carte che ci ha mandato ASTRID da ultimo ci sono quelle cose della Hansard Society, che forse qualcuno ha letto, che sono preoccupanti come schema di analisi e come risultato, molto preoccupanti. E quindi uno si può dire "ma che si può fare?" Il problema secondo me però, Franco, è un altro: è che se uno ritiene che ci siano punti di attacco deve fare quello che può fare comunque, a prescindere dal risultato che poi può venire o può non venire. Vedi io non ho piacere di sentir dire una cosa che tu hai detto adesso: il Parlamento due volte ha deciso di fare una legge elettorale che conduce alla nomina dei parlamentari. Pessima schifezza, per carità nessuno la sostiene. Franco non il Parlamento: due diverse maggioranze di diversa composizione hanno deciso di sostenere una legge insostenibile per motivi che, per quanto riguarda la maggioranza di cui ho fatto parte, io ho combattuto e altri hanno sostenuto. Noi abbiamo cercato di uscire da quella legge, ce la potevamo fare. Lo sai chi è stato contrario? Due persone che si chiamavano Veltroni e Prodi. Questo va detto e non ce lo dobbiamo nascondere che è così perché sennò pare che sia il destino cinico e baro e quindi non possiamo fare nulla. No, nei sistemi politici ci sono, come in questo caso, errori, noi abbiamo un Paese nel quale gli attori primari hanno fatto troppi errori e troppo spesso, questo è il nostro problema.

Leopoldo Elia si è occupato della forma di governo francese per sessant'anni, dalla tesi di laurea sostenuta con Vincenzo Gueli, come ha ricordato Olivetti mi sembra di recente in occasione della sua scomparsa, fino alla conversazione con Franco nel tenere questo seminario. Un interesse palesemente notevole per una forma di governo verso la quale ha nutrito, specialmente a partire dalla V Repubblica, forti, fortissimi sospetti, forte diffidenza. Sarebbe interessante chiedersi qual è la ragione di questo interesse così persistente. Probabilmente credo che risieda nelle possibilità che da noi si guardasse a questa esperienza come un modello da imitare. Io credo che questa sia una spiegazione facile ma credo che possa essere una ipotesi. La prima occasione nella quale Elia parla della V Repubblica credo che sia il saggio sul procedimento legislativo e la forma di governo negli Stati Uniti, che è del 1961. Ricordo questo anno perché estremamente importante per capire in quale contesto si colloca questo scritto, cioè un anno prima della revisione costituzionale degli artt. 6 e 7 della Costituzione del '58 e lui si occupa di Duverger per dire l'elezione diretta del Presidente suggerita da Duverger non basta per Duverger stesso. "Bisogna anche che il Presidente governi e allora occorre eliminare dai piani di riforma costituzionale ogni differenziazione nel periodo di carica del Presidente e del Parlamento e la prescrizione dell'elezione contemporanea del Presidente e dei parlamentari, ma ciò non è ancora sufficiente: la storia americana non ignora maggioranze di Congresso appartenenti allo stesso partito del Presidente che si siano in seguito schierate aspramente contro i suoi programmi. Questa considerazione ha indotto il principale e più combattivo esponente del presidenzialismo francese, Duverger, a ritenere necessario, in caso di prolungato conflitto tra i due poteri, una possibilità di scioglimento anticipato dell'Assemblea comportante peraltro anche la vacanza della carica presidenziale. Così si avrebbe – il commento – a ben osservare, una specie di forma di governo ideale che assumerebbe i vantaggi del sistema inglese e del sistema americano, eliminandone nel contempo gli svantaggi: normale omogeneità esecutivo-legislativo, personalizzazione del potere, presa diretta tra elettori e Capo del Governo, possibilità per il popolo di esprimere nei casi più gravi e comunque alle scadenze elettorali circostanziati giudizi di responsabilità. Dunque, un concentrato delle migliori forme di governo democratiche, un governo delle meraviglie che tra l'altro permetterebbe di conseguire i benefici del sistema inglese senza richiedere l'esistenza di un bipartitismo di tipo britannico".

Ho letto questo brano non solo per ricordare Leopoldo Elia, certamente era anzitutto nelle mie intenzioni quella di ricordarlo, ma anche perché credo che questo brano ci dica ancora qualcosa perché si riferisce a una forma di governo che in quel momento era certamente in trasformazione e che poi non avrebbe corrisposto esattamente al modello di Duverger a cui Elia si riferisce, ma c'è un nucleo problematico che credo vada considerato qui. Cioè io credo che i problemi che ancora oggi sono presenti o l'approccio, i tentativi di soluzione ai problemi costituzionali francesi che si ravvisano nella riforma del 2008, per capire questi problemi occorre tornare all'epoca perché il tentativo, nella Costituzione del '58, non è quello di assicurare una maggiore stabilità del governo in Parlamento attraverso la razionalizzazione, ma attraverso un far valere le prerogative dell'esecutivo sul legislativo, attraverso cioè un rafforzamento complessivo che passa attraverso la revisione come sapete benissimo, ad esempio della produzione normativa, l'art. 34. Il rafforzamento dei poteri del Presidente della Repubblica, il ruolo del Presidente del Consiglio e dei Ministri, del Governo nel suo complesso.

La razionalizzazione alla quale per esempio più credibilmente si può pensare, quella tedesca, è una cosa completamente diversa perché ha a che vedere con la relazione stretta tra Parlamento e Governo e non con il rafforzamento di un organo rispetto all'altro che è invece una caratteristica che risale al dualismo francese. Il dualismo francese che aveva visto nella grande difficoltà di far operare la forma di Governo prevista dalla III Repubblica, che era una forma di governo sostanzialmente dualista o poteva andare sicuramente in quella direzione e invece c'era il monismo,

di fatto ci fu monismo e ci fu instabilità dell'esecutivo. Quando Burdeau legge la Costituzione del '58 li vede il potere dello Stato che riaffiora. Cioè abbiamo a che vedere con una produzione, anche scientifica che riflette tempi, che ora ci sembrano lontani, ma che però pesano ancora nella riflessione francese, soprattutto nel funzionamento delle istituzioni francesi. È vero che Michel Debré voleva il parlamentarismo all'inglese raggiungendolo per altre strade, ma questo non basta ad escludere quello che dicevo, anche perché l'esito, diciamo così, di quella Costituzione, data quella Costituzione e dato De Gaulle, difficilmente avrebbe potuto essere diverso dalla previsione dell'elezione diretta del Capo dello Stato, che quindi su questo presupposto assume una coloritura molto particolare rispetto alle forme di governo cosiddette semipresidenziali che io mi sono permesso di ridefinire a dualismo parlamentare, che invece sono proprie della grandissima parte degli altri ordinamenti europei con elezione diretta del Capo dello Stato.

Quindi io penso che quando gran parte delle questioni affrontate nella legge costituzionale recente risalgono e hanno a che vedere con questa questione fondamentale, cioè il rifiuto di un modello che si impenni sostanzialmente sulla relazione fra due organi e che da essa escluda il Capo dello Stato, perché non c'è dubbio che questa è esattamente la forma di governo tedesca e poi spagnola, cioè ve la dovete vedere voi sostanzialmente: fiducia costruttiva e previsione di fattispecie specifiche per lo scioglimento sono altrettanti esempi della tendenza a responsabilizzare il più possibile le istituzioni politiche al loro interno, senza farci entrare il Capo dello Stato. Quindi siamo di fronte a modelli molto diversi. Credo che è sempre da qui che noi dobbiamo partire per riflettere, cosa che non farò, perché altrimenti il discorso sarebbe veramente lungo, anche sui problemi che interessano a noi e che evidentemente poco hanno a che vedere con la riforma costituzionale in quanto tale ma che invece hanno molto a che vedere con il genere di problemi che anche questa riforma costituzionale solleva e presenta e che si sono sentiti anche in questa sede e che riguardano anche altri ordinamenti europei. Mi riferisco anzitutto al fatto che l'esigenza di rafforzare il Parlamento non è un'esigenza che si sente soltanto in Francia e che in Francia è stata risolta, a mio avviso, in modo abbastanza insufficiente complessivamente.

Dovrei approfondire ancora quello che hanno detto Mauro Volpi e Marco Olivetti a questo proposito, ma mi sembra che ancora sia insufficiente. È un'esigenza molto più presente: pensate al progetto e al Libro Bianco di Gordon Brown presentato all'indomani della sua nomina a Primo Ministro. Intanto è un lavoro di ottima fattura ed è tutto in quella direzione. Pensate anche alla riforma costituzionale tedesca che muove da altri presupposti, che ha a che vedere con un eccesso di consociativismo nel *Bundesrat*, ma che ha tra i suoi risvolti anche l'esigenza di rafforzare l'organo rappresentativo.

Allora, evidentemente nei grandi paesi europei si sta cercando, in modo tra loro differenziato, muovendo da presupposti in parte diversi, una strada verso il rafforzamento del Parlamento e quindi noi dobbiamo anche misurarci con questa prospettiva, alla luce naturalmente anche delle nostre vicende specifiche. Non a caso oggi la convinzione che la riforma delle istituzioni passi attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari, più ancora che non attraverso la riforma costituzionale, sta avendo molti proseliti ed è con questa che dobbiamo misurarci cercando di fare in modo che non si esca fuori dai binari, non soltanto della garanzia, ma del potenziamento necessario del Parlamento e al suo interno anche del ruolo delle opposizioni.

Ma esiste comunque, e qui vengo all'ultimo punto, la necessità di capire che, al di là del *fait majoritaire*, esistono gli organi costituzionali. Cioè che esiste il Parlamento ed esiste il Governo. Allora, se è vero da un lato che il *fait majoritaire* è importante, che il gioco dei rapporti tra le istituzioni politiche marcate dal *fait majoritaire* è certamente importante, non può bastare il *fait majoritaire*, altrimenti non si spiegherebbe come mai si è posto a lungo, e continua a porsi, in Italia il problema del ricorso alla decretazione d'urgenza e a una produzione legislativa che va largamente fuori dal Parlamento, anche quando ci sono maggioranze fortissime. Evidentemente ci sono altre cose che contano e che non possiamo quindi esaurire soltanto nel circuito d'indirizzo. Questo

elemento va tenuto particolarmente presente in Italia. Italia che assieme alla Francia è di tutte le democrazie europee il paese che ha da tempo più lungo discusso, e discute in modo sofferto, della riforma delle proprie istituzioni, ma da prospettive completamente diverse. Credo che sia importante tenere conto che le prospettive sono diverse.

Io mi concentrerò su tre punti, stimolato dalle relazioni di Volpi e di Olivetti e dagli interventi di Pizzetti e dei numerosi interventori. Tre punti e una conclusione interrogativa.

Primo punto, giudizio sulla riforma francese: mi sembra che si tratti di interventi importanti che però non rivoluzionano il quadro generale della forma di governo della V Repubblica. Sì è un interessante, importante *maquillage* di riequilibrio, e parleremo del problema del riequilibrio che sta alla base del discorso di Debré nel giugno del 1958, ma sta anche alla base del discorso di quest'anno di Fillon davanti all'Assemblea. Ecco, si tratta di un importante *maquillage* ma la parte più rilevante secondo me è quella dei contropoteri relativi allo statuto dell'opposizione e all'apertura alla giustizia costituzionale. Questo è l'elemento che secondo me dev'essere considerato incontrovertito sulla base di una esigenza di dare un senso e una legittimazione alle assemblee parlamentari perché in Francia possono essere considerate non reattive. Ma non sono reattive neppure nelle Assemblee britanniche. Sì l'Assemblea britannica non è reattiva Valerio. Tutti gli ordinamenti considerati stabili di democrazia d'investitura con strutture di partito forti sono difficilmente considerabili come Parlamenti reattivi. Forse le forme di governo presidenziali sì, e allora voi avete l'immagine del Congresso degli Stati Uniti, ma non sicuramente nella letteratura internazionale di tipo politologico e anche costituzionalistico, le forme di governo parlamentare razionalizzate o naturalistiche di tipo monistico. E questo è il primo elemento.

Il secondo elemento è il problema di classificazione che è rinato qua relativo alla forma di governo francese, perché in realtà per molti anni noi abbiamo parlato, e questo sarà il terzo punto, più di circuito della rappresentanza e dell'importanza del circuito della rappresentanza sulla classificazione delle forme di governo, mentre adesso riscopriamo le istituzioni e il rapporto soprattutto fra i poteri attivi legislativo ed esecutivo e i poteri, chiamiamoli così di controllo, in particolare la giustizia costituzionale. Ecco, il problema di classificazione tra quelli che considerano la forma di governo francese come una forma di governo a sé, il semipresidenzialismo, il semiparlamentarismo, sempre che Enzo non continui a parlare con Giuliano perché sono anziani ma io sono notoriamente irritabile, sto scherzando naturalmente. Allora, il vero problema è che io considero che la forma di governo francese della V Repubblica sia una forma di governo parlamentare razionalizzata con una forte incidenza dei poteri dell'esecutivo e questa è una tesi che può essere criticata ma si basa sull'esistenza del rapporto fiduciario, della controfirma e dello scioglimento. Se vogliamo fare i costituzionalisti, a questo punto questi sono i tre elementi che si combinano poi con l'elemento della esistenza di un sistema dei partiti che può essere più o meno frammentato, con elementi di tipo di investitura. Quindi l'elemento francese, dopo ciò che ci ha detto Pinelli di contestualizzare, qual è stato nel 1958? Debré parlava di equilibrio ma bisogna vedere di quale equilibrio. Quale equilibrio aveva in mente: aveva in mente un equilibrio di tipo dualistico, contrastando il monismo a favore dell'Assemblea, o quello che lui riteneva il monismo a favore dell'Assemblea. Vi ricordo tutti i discorsi, anche quelli di Epinal, di Charles De Gaulle nella prima fase degli anni '40 della Repubblica e "*Ces princes qui nous gouvernent*", il libro di Debré del 1957 che è importantissimo per comprendere poi la riforma costituzionale 1958. Quanto poi alle classificazioni di tipo duvergeriano che circolano in Italia, beh queste sono interessanti, ma sono basate appunto sulla indistinzione e la mancata valutazione degli elementi istituzionali, da un lato, e degli elementi di tipo politico del circuito rappresentativo dall'altro. Vi devo dire che quando mi parlate di Duverger e delle teorie di Ceccanti a me ricorda tanto un saggio di Donati degli anni '30. Un saggio di Donati degli anni '30 che sosteneva affettuosamente che la forma di governo fascista era quella presidenziale americana, cioè era una democrazia di investitura. Allora vi prego di contestualizzare da un lato, forma di stato, forma di governo, senza andare eccessivamente nell'impressivo.

E qui si arriva al terzo punto, Elia e il problema italiano: io trovo che a Leopoldo fischiano le orecchie in questo momento e sorride in maniera impercettibile, gli brillano gli occhiali prima e poi gli occhi. Nel senso che lo stiamo tirando per la giacchetta. Leopoldo Elia secondo me ha avuto vari periodi, in una coerenza sostanziale di ricerca e di impegno democratico, ma ha avuto vari periodi nei suoi sessant'anni ricordati. Sì è vero, si è laureato con Vincenzo Gueli e mi ricordo che era allievo di Luigi Rossi e di Panunzio, quindi l'idea di andare con Costantino Mortati negli anni '50 e di stare sulla Costituzione in senso materiale, la Costituzione materiale rappresentata dal circuito dei partiti, è questa il suo primo elemento di pulsione, ma poi Elia ha una evoluzione che direi va fino al 1994, dal 1994 al 2008 c'è un secondo periodo di Leopoldo Elia, così come c'è un secondo periodo della Costituzione italiana repubblicana. Il 1994, con il crollo, lo diceva Pizzetti, lo abbiamo ricordato assieme molte altre volte, ha significato il crollo delle forze che si erano poste alla base dell'ordinamento repubblicano, che avevano costruito la casa comune e che costituivano anche l'asse dei riequilibri. Sì, ci sarà stata la *conventio ad excludendum* da lui inventata nel 1969-'70 come idea di spiegazione, quella che Sartori chiama il 'Fattore K', ma nella realtà quel circuito stabilizzava il sistema, era l'equilibrio. Quando nel 1994 gli scompare il circuito dei partiti, beh lui, sulla base delle suggestioni secondo me non abbastanza ricordate di Dossetti e Montevoglio, il discorso di Dossetti e Montevoglio che secondo me viene fuori anche dalle riflessioni di Valerio Onida, ne parlavamo prima, è molto chiaro: se non c'è più un collegamento, un fissaggio endogeno dell'ordinamento costituzionale, gli equilibri devono essere trovati dal punto di vista ideale all'esterno. Onida va su Roosevelt e il discorso delle quattro libertà che ha fatto ai Lincei e alla Facoltà di Scienze Politiche, ma Elia ricostruisce su questo e soprattutto va sulla comune cultura costituzionalistica europea. Esternalizza quindi gli elementi di fondamento dell'ordinamento repubblicano e poi si chiede se non ci siano, ed è questo il suo elemento fondamentale delle riflessioni degli ultimi anni ma soprattutto di giugno e di luglio qui nei convegni ristretti e poi quello pubblico di ASTRID, si chiede se non ci sia la necessità di un riequilibrio che è esterno al circuito della rappresentanza e quindi è basato non più sulla costituzione materiale dei partiti, ma è basato sulla costituzione vivente, come un passaggio ideale tra Mortati ed Esposito, e cioè la giustizia costituzionale e altri elementi di riequilibrio ma evidentemente non aveva dimenticato il circuito dei partiti. Voleva ricostruire il circuito dei partiti, voleva ricostruire soprattutto garanzie formali all'interno della rappresentanza politica e, quindi, statuto dell'opposizione ma soprattutto regole interne per le candidature e per la costruzione del consenso all'interno delle formazioni politiche.

Ecco, da questa discussione Elia esce fuori come un classificatore negativo della Francia della V Repubblica, sicuramente tra il '58 e il '60. Io che ho studiato su Galeotti la recessione del principio democratico nella Costituzione della V Repubblica francese so che poi anche Galeotti ha spostato la sua impostazione negli anni '60-'70 rispetto alla V Repubblica francese. Molti di noi ci siamo ricreduti sulla capacità e la virtualità multipla della forma di governo francese e della Costituzione francese. Elia ricordo che la chiamava anche "ad ala variabile" secondo lo schema europeo sembrava un Harrier. Vi ricordate l'aereo britannico ad ala variabile? Ecco, la Costituzione francese è un Harrier, direi io, ma era così che risultava dalla sua ricostruzione: in sostanza la Francia viene vista dai francesi con occhiali differenti a seconda delle epoche, è stata vista con occhiali differenti dai costituzionalisti italiani e dalla classe politica italiana nel tempo. Non ho la possibilità di approfondire, lo faremo credo a gennaio nel convegno che sarà organizzato su questo tema.

La conclusione secondo me è perché non pensare al riequilibrio, anche sul modello francese, considerando sempre che le forme di governo, ma in generale gli strumenti istituzionali, sono strumenti elastici che debbono essere introdotti a seconda delle situazioni concrete, delle situazioni che nella realtà si presentano. A questo punto vi ricordo un discorso di Mosca del 1925-'26, l'ultimo discorso al Senato in relazione alla legge sul governo: si alzò e sostenne che sembrava

strano ma lui si doveva alzare per difendere il Parlamento. Aveva sempre contrastato il Parlamento e il trasformismo e l'assemblearismo, ma nel momento in cui saltava l'equilibrio il costituzionalista andava verso la parte più debole ed è questo l'elemento per cui mi sembra che si possa riflettere anche sulla riforma francese.

Innanzitutto il ricordo del lavoro del Professor Elia sui partiti ha emozionato anche la scorsa settimana un convegno sui sessant'anni della Costituzione italiana che il Vicariato di Roma ha organizzato e l'ha organizzato partendo dal Campidoglio, passando il venerdì per la Lateranense e arrivando a Roma Tre il sabato. L'impegno che ci siamo presi era per lavorare, secondo l'etica del lavoro che ci ha insegnato il Professor Elia, di provare a riflettere su un disegno di legge sui partiti – perché no? – di iniziativa popolare che abbia un comitato di costituzionalisti fra i suoi promotori.

Allargo la suggestione proprio per ricominciare da tre: riequilibrio, virtualità multiple e *revisionite*. Mauro

Volpi ha parlato della *revisionite*. Devo dire che personalmente penso che dieci anni con dodici riforme costituzionali sono meglio, e spiegherò fra un momento perché, di quasi quarant'anni di patologica cancrena di dibattito sulla Costituzione in Italia. Perché trovo che quella *revisionite* indica un costituzionalismo dinamico, riflettente e riflessivo? Perché, primo, si tratta prevalentemente di manutenzioni costituzionali; secondo, riguarda - in un paio di occasioni sostanziali - l'attività di gestione che la Costituzione della V Repubblica ha fatto dell'esperienza dell'Unione Europea. Finora non abbiamo mai parlato dell'impatto che l'Unione Europea ha sulle Costituzioni, sulle forme di governo, sulle forme di stato e dintorni. C'è ed è fortissimo. Ora, nel '92 prima, nel 2008, le modifiche sul ruolo del Parlamento a proposito di: a) sua partecipazione alla fase ascendente del processo di decisione europea; b) la sua partecipazione a una cultura che è europea, quella della valutazione delle politiche pubbliche e che è del tutto sconosciuta al costituzionalismo, certo fra tra il '700 e il '900, ma in questo costituzionalismo contemporaneo dev'essere centrale.

Bene, aver costituzionalizzato questi elementi per me rappresenta un valore avendo voi tutti già discusso delle questioni centrali. Io sto ai margini e concludo ancora con i dintorni.

Il cumulo dei mandati: ma siamo sicuri che a fronte di un Parlamento nominato che tutti voi avete ricordato, è l'esperienza italiana che viene da una forma di governo parlamentare che ci piace tanto o ci piaceva tanto perché non è più quella? Bene, il cumulo dei mandati che non è illimitato perché nel 2004 riforma costituzionale e Consiglio Costituzionale lo hanno ridimensionato, dunque questo cumulo dà radici a una rappresentanza: radici territoriali, quindi nel basso, e radici nel livello superiore. Insomma, scusatemi ma questa formula del *multilevel government* è una formula che, al di là della suggestione della 17enne che Pizzetti ha introdotto, mi trova molto molto molto interessata e insomma bisogna studiare tanto. Grazie.

Rubo solo pochissimi minuti ringraziando della parola. Effettivamente le cose dette quest'oggi aiutano molto nel dare per scontato che l'esperienza francese è una sorta di laboratorio di evoluzione della forma di governo che interessa noi e non solo noi. E da questo punto di vista mi soffermerei unicamente su alcuni profili relativi al ruolo del Parlamento, come si evince dalla revisione costituzionale, non ovviamente oltre.

Probabilmente è vero quello che diceva Cesare Pinelli: che sono riforme tutto sommato abbastanza deboli, però estremamente significative, soprattutto se rapportate a mio avviso al dibattito attuale sulla riforma dei regolamenti parlamentari che mi sembra muovere in direzione del tutto opposta rispetto... Ad esempio, se leggiamo quella relazione introduttiva alle due proposte di modifica dei regolamenti parlamentari in cui si afferma il superamento del principio di separazione dei poteri, Locke e Montesquieu, che non passa più attraverso la separazione del legislativo dall'esecutivo, quanto piuttosto la dialettica tra il *continuum* governo e maggioranza, da un alto, e opposizione dall'altro, quel punto di partenza ignora del tutto la distinzione di funzioni all'interno delle Camere.

La Costituzione francese, nel momento in cui invece fa leva, sullo stesso piano – badate, in Francia si dice che il Parlamento fa le leggi, ma controlla anche il Governo e valuta le politiche pubbliche, e sono delle funzioni diverse che hanno delle aree di sovrapposizione ma che non sono la stessa cosa - direi che ci dà una guida importante quando si tratta di metter mano alla riforma dei regolamenti parlamentari.

Non ho tempo di entrare nello specifico, lo faccio solo con due-tre istituti molto molto rapidamente delineati: si rafforzano i poteri d'indirizzo, si è detto, si rivedono anche le commissioni d'inchiesta finalizzate all'esercizio di missione, di controllo, di valutazione. Le procedure comunitarie prima ricordate dalla Prof.ssa Decaro sicuramente sono... e poi tutti i poteri nei confronti del Presidente della Repubblica di cui oggi si è discusso. Oltre a questo però ci sono anche delle norme relative al procedimento legislativo. È vero che il punto di partenza della Costituzione del '58 è molto lontano rispetto al punto di partenza della Carta Costituzionale italiana, meno rispetto alla prassi attuale. Vi segnalo esclusivamente che vengono previsti termini minimi per l'avvio dell'esame in Assemblea dei progetti di legge. Esattamente all'opposto di quello che le proposte di modifica parlamentare presentate dalla maggioranza fanno, nel senso che si stabilisce che in prima lettura ci dev'essere un intervallo di sei settimane, non proprio piccolo, tra la presentazione di deposito di una iniziativa legislativa e l'inizio del suo esame e in seconda lettura questo termine è ridotto a quattro settimane. Come dire, la direzione mi sembra assai significativa.

L'ultima cosa che volevo osservare, e qui in realtà gli istituti sono almeno un paio, ma verificare come il rapporto, e questo è un punto su cui mi sono soffermato ancora relativamente poco, tra questa revisione costituzionale e alcune pronunce del Giudice Costituzionale di Diritto Parlamentare. Tanto per fare l'esempio più conosciuto: la norma che riguarda la possibilità di attribuire con regolamenti parlamentari, di configurare uno statuto delle opposizioni, che oggi è stata ricordata, risponde a una sentenza del *Conseil Constitutionnel* del 2006 secondo la quale non sarebbe stato possibile a Costituzione invariata prefigurare uno statuto dell'opposizione perché si sarebbe leso il principio della parità dei gruppi. Badate la nozione di opposizione non compare nella Costituzione francese, compare quella di gruppi politici all'art. 4 ma su questo ha fatto leva.

E ancora, e su questo chiudo, relativamente al potere di emendamento, anche qui c'è una norma significativa nella revisione in cui si riafferma la necessità di un legame, anche indiretto, dell'emendamento col testo. Evidente è la volontà di cercare un punto di compromesso tra una giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* che da un certo punto di vista è stata molto stretta, forse anche troppo nell'andare a verificare il rapporto testo-emendamento, ma che sicuramente sancisce un principio anni luce lontano rispetto alla situazione in cui siamo noi, perdonatemi,

paradossalmente proprio perché partiamo da una Costituzione che ignora questi elementi. Non ho tempo per soffermarmi su questo ma sono cose già dette. Grazie.

FRANCO BASSANINI

I primi di dicembre parte un gruppo di ASTRID sulla riforma dei regolamenti della XVI legislatura che sarà coordinato da Andrea Manzella e che riparte dal volume che abbiamo stampato nei Quaderni di ASTRID al Mulino su “Per far funzionare il Parlamento” ma prende atto del fatto che oggi la problematica nella XVI Legislatura non è solo quella di modifiche ma è quello di intervenire sulla forma di governo tramite i regolamenti parlamentari e quindi c’è una prospettiva “manipolativa” della forma di governo tramite i regolamenti parlamentari con cui bisogna... Sì, sì, no per carità. L’intenzione oggi è molto più manifesta e incisiva: quello che non siamo riusciti a fare con la riforma costituzionale perché c’è stato il referendum cerchiamo in parte di farlo con le riforme regolamentari.

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, modello Debré, nella illusione di poter combinare i vantaggi del parlamentarismo con i vantaggi del presidenzialismo, cioè governi forti col principio di responsabilità. La vicenda storica della Francia ha fatto vedere che il modello ha sommato gli svantaggi dei due modelli, cioè l'irresponsabilità del vertice con la debolezza, anche la fragilità dei governi. E allora 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 sociale, al corpo elettorale, alle libertà dei cittadini.

Ecco, direi che la lettura del rapporto Balladur è straordinariamente interessante perché secondo me è forse il documento più attuale, è una sorta di segnalatore, di monitor, per segnalare le esigenze in atto del costituzionalismo contemporaneo che poi sostanzialmente sono tre: come combinare il massimo di forza degli esecutivi con il massimo di responsabilità, che forse è un'impresa sempre più disperata; come, non tanto rafforzare il Parlamento, ma evitare il declino storico dei Parlamenti dal momento che nelle democrazie non esiste un surrogato dello strumento parlamentare, ma la tendenza storica è verso il degrado di queste istituzioni; e poi come rafforzare le libertà, come rafforzare le posizioni dei cittadini affiancando alla giustizia ordinaria e quella amministrativa la giustizia costituzionale. Cioè una forma di giustizia che sia in grado di allargare il peso dei cittadini anche alla sfera costituzionale e alla sfera politica. Ora Volpi ci ha detto molto bene, e ci ha dimostrato, che questa riforma non cambia la sostanza del governo semipresidenziale, ma razionalizza il governo semipresidenziale.

La Commissione Balladur, quando inizia il suo lavoro, ha due strade aperte di cui tiene conto: una di svoltare decisamente verso il parlamentarismo trasformando il Capo dello Stato da organo di indirizzo in organo di garanzia. L'altra svoltare decisamente in direzione del presidenzialismo eliminando il voto di fiducia. E davanti a questo bivio, non imbocca delle strade e razionalizza quello che c'è.

A questo punto credo bisogna porsi due domande, del resto il dibattito le ha fatte emergere: può funzionare un modello di questo genere e come funzionerà? E che suggerimenti può dare all'esperienza italiana dato che da anni ci confrontiamo sempre con il modello francese traendo spunti per le nostre discussioni? Ecco, funzionerà? Io richiamo Jack Lang che è stato il voto determinante per far passare questa riforma, della riforma ha fatto un articolo su "Le Monde" dove attacca la riforma su due punti: statuto delle opposizioni troppo debole, e mi pare evidente, praticamente non c'è lo statuto delle opposizioni, e legge elettorale. Lui praticamente usa un'espressione molto vaga, ma nel senso di dire "qui le cose perché funzionino sulla linea delle tre direzioni Balladur ci vuole una legge elettorale più proporzionalista", questo mi pare il senso. A parte questo io credo che questa riforma, bene bene che vadano le cose, non cambia nulla. Non cambia nulla perché, è stato detto molto bene da alcuni, la sostanza dell'impianto è la sostanza dualistica, diarchica, che finché c'è un'elezione diretta del Capo dello Stato costringe il Parlamento a una posizione marginale, su questo non c'è dubbio. Allora, gli unici vantaggi sono vantaggi di razionalizzazione del lavoro parlamentare, che significa avere fatto in Costituzione quello che si poteva fare coi regolamenti parlamentari. Tutte cose utilissime perché quelle norme che riguardano il funzionamento, le quattro settimane, la distribuzione, quelle sono tutte cose molto razionali e anzi lì c'è molto da pescare quando affronteremo la riforma dei regolamenti in Italia, però non sono elementi che possono incidere sul funzionamento della forma di governo, sono elementi di contorno. Finché non si tocca l'aspetto dell'elezione diretta o l'aspetto delle leggi elettorali, secondo me la sostanza non cambia.

L'aspetto, l'unico aspetto, si diceva prima con Giuliano, veramente innovativo di questa riforma, perché può avere un potenziale che va oltre il modello francese e forse i francesi non se ne sono resi conto, è la giustizia costituzionale. Se il modello del giudizio incidentale riesce a consolidarsi, non è un modello, come dice Balladur, che serve e rendere più forti le libertà, ma cambia gli equilibri costituzionali, quello può essere il punto dove viene messa in discussione anche una tradizione storica francese di supremazia della legge. Allora quello può essere l'unico punto d'innesto di novità se quella linea si dovesse sviluppare con tutto il potenziale che ha un giudizio incidentale.

Cosa serve di esempio per noi questa riforma? Io credo che qui viene proprio in gioco la verifica della verità delle osservazioni di Elia dell'ultima fase: cioè questo modello non è esportabile, teniamoci il nostro modello parlamentare, miglioriamolo al massimo, ma fare dei tentativi su questa linea porta a questi risultati che sono assolutamente, diciamo, discutibili e che sono messi in discussione proprio dalla riforma che i francesi hanno fatto, proprio perché il loro modello era squilibrato e non funzionava.

Quello che io invece vorrei dire: si può cogliere molto di utile da questa vicenda sul terreno del metodo della riforma. Noi andiamo avanti per Commissioni Bicamerali, andiamo avanti per progetti di Lorenzago che poi vengono scaricati sul Parlamento senza tener conto che il meccanismo che i francesi adottano fin dalla nascita della V Repubblica è un *mixage* molto accorto di momento tecnico e momento politico. La Commissione Balladur è fatta di tredici giuristi che hanno lavorato un anno e creano un prodotto, discutibile dal punto di vista delle linee politiche, ma un prodotto perfetto dal punto di vista della formula tecnica. Ma pensate in Francia, il prodotto della Commissione Balladur, è veramente il momento tecnico... Quando al Parlamento, Parlamento in seduta comune, nel caso loro il Congresso, si porta un prodotto tecnico equilibrato, perfetto, ripulito il gioco politico cambia completamente. Questo forse è un elemento da tener presente.

Vorrei anzitutto formulare il mio giudizio complessivo sulla riforma del sistema francese e poi spendere alcune parole per giustificare questo mio giudizio. Io ritengo, nonostante non sottovaluti alcune razionalizzazioni, anche positive, relative al funzionamento del Parlamento, che complessivamente questa riforma costituzionale tenda a rafforzare i poteri del Presidente, vada nella direzione più presidenzialista che parlamentarista, sbilanciando un po', sbilanciando ulteriormente una forma di governo semipresidenziale già sbilanciata, in realtà, a favore del Presidente rispetto al Parlamento. Quindi, se è vero, e certamente è vero, che lavora su elementi di contorno, credo che sarebbe sbagliato pensare che non cambi nulla della forma di governo semipresidenziale francese. Dico questo anche perché a me sembra che si inserisca questa riforma costituzionale in un percorso di, chiamiamola in senso lato, presidenzializzazione, che almeno dal 2000 a oggi in Francia sta operando. Ricordo la riduzione del mandato, le riforme costituzionali del 2000-2001, la posposizione delle elezioni parlamentari a quelle presidenziali e soprattutto, forse, la irresponsabilità e inprocedibilità dei reati nei confronti del Presidente della Repubblica. Tutte queste tre riforme costituzionali, riforme recentemente operate in Francia, hanno rafforzato i poteri del Presidente, come adesso rapidamente cercherò di dire, questa si inserisce in questo quadro ulteriormente andando a rafforzare... Anzi diciamo meglio... Non vorrei essere eccessivo ma mi sembra in qualche modo che questo doppio motore del semipresidenzialismo tenda a ingripparsi sbilanciando ulteriormente l'assetto dualistico, però è sempre meno dualistico. Scusate, aggiungo, sempre in tesi, che io riterrei del tutto intrasportabile il sistema presidenziale altrove, intrasportabile in generale, ma direi temibile ove fosse trasportato in particolare in Italia per una ragione che da ultimo dirò.

Quindi sarebbe opportuno guardare altrove, non guardare proprio in Francia. Il rafforzamento dei poteri del Presidente della Repubblica in fondo è operato attraverso una razionalizzazione, un migliore inquadramento dei poteri presidenziali, tutti o gran parte rafforzanti l'organo. Tre esempi dicevo. Il limite dei doppi mandati: il limite dei doppi mandati è una classica misura che in qualche modo riduce il potere di garanzia, di garante del sistema costituzionale di un Presidente che dura tanto, tendenzialmente all'infinito, tanto non ha responsabilità politica. Il doppio mandato, modello sistema presidenziale americano, qui in particolare neppure consecutivo, quindi neppure escludendo la possibile rielezione dopo un lasso di tempo, mi sembra significativo. Secondo esempio. Lo diceva Mauro Volpi, lo ricordavano i relatori: per le nomine dei giudici costituzionali c'è un parere... Bene, mi sembra Olivetti dicesse, c'è una ragione di trasparenza da non sottovalutare. Io non sottovaluto le ragioni di trasparenza, però, valuto anche, due altri fattori: che è facile far passare la nomina, anzi difficilissimo prevedere che non passi, non foss'altro che per l'altissima... i tre quinti dei suffragi espressi possono bloccare l'elezione del giudice costituzionale. Quindi è inimmaginabile, o difficilmente immaginabile, che la proposta del Presidente non passi. E qual è l'effetto? Una legittimazione di questa nomina presidenziale da parte dell'organo parlamentare. Io questo non lo sottovaluterei, dicendo che rafforza anche in questo caso i poteri del Presidente. Terza esemplificazione, il dibattito, che il Presidente può prendere la parola in Parlamento: qualcuno dice una forma di parlamentarizzazione. A me non sembra, lo accennava in fondo anche Mauro Volpi, perché va in Parlamento quando ritiene di doverci andare, non può essere chiamato in Parlamento, il Presidente, e poi, forse soprattutto, non c'è dibattito. Meglio, c'è un dibattito in cui il Presidente non partecipa e non può essere neppure sfiduciato. Beh, insomma, prego, il discorso della corona, non mi sembra una forma di parlamentarizzazione.

Rapidamente, andando avanti: il doppio binario, mah, Mauro credo dicesse, la coabitazione, che era il bilanciamento della forma di governo semipresidenziale, è esclusa, non è del tutto esclusa ma è assolutamente limitata, è assolutamente scarsamente prevedibile. Questo che vuol dire? Che

viene ridotto al minimo il bilanciamento. Che il Primo Ministro, viene... L'ipotesi che sia a bilanciare un Primo Ministro di coalizione diversa viene meno. E allora la funzione di schermo che il Primo Ministro ha avuto in Francia si rafforza, indirettamente rafforzando i poteri del Presidente.

Sul Parlamento: dicevo, ci sono misure di cui non parlo per ragioni di tempo che sono apprezzabili e però non si tocca quello che, secondo me, è uno degli elementi di maggiore debolezza del Parlamento francese, che è uno dei Parlamenti, com'è noto, più deboli al mondo. Cioè non si tocca il cumulo dei mandati. Io non sono d'accordo con quanto diceva prima la Decaro, perché francamente, sì, ci sarà un collegamento col territorio, ma la verità nell'esemplificazione francese è che i deputati francesi non vanno in Parlamento perché hanno di meglio da fare. Cioè, hanno da fare i Sindaci o hanno da fare altro. E allora questo doppio incarico in qualche modo svuota la rappresentanza parlamentare di soggetti che operino e lavorino all'interno delle commissioni. Prego? C'è molto più assenteismo, ma se ne... Loro vanno a votare, certo... Ma l'attività parlamentare... In commissione non ci vanno. È un'idea di Parlamento...

FRANCO BASSANINI

Io ho avuto un'esperienza diretta, perché ci è stato chiesto di gestire una fase di passaggio del Rapporto Attali di fronte al Parlamento. Intanto, trovavo le commissioni affollate, le commissioni parlamentari affollate, quindi la cosa mi ha molto colpito. E poi questi parlamentari, che sì con un po' una distorsione localistica, però misuravano le proposte non sul fatto che erano state approvate da Sarkozy e da Fillon, ma sul fatto che le misuravano con riferimento all'esperienza del loro territorio, che ha dei limiti e dei rischi, e che però, rispetto all'Italia attuale comunque...

GAETANO AZZARITI

Comunque, io avere Alemanno in Parlamento non ne vedo la ragione.

Due ultime, credo due ultime battute, sempre nella prospettiva che vi sto indicando, mentre non sottovaluto affatto, dal punto di vista delle garanzie di legittimità costituzionale, la estensione del ruolo del Consiglio Costituzionale, mi sembra però di poter dire che mentre si sta andando rafforzando molto, anche qui per una lunga tradizione, il ruolo delle *Conseil Constitutionnel* in Francia, questo va a scapito delle garanzie, non giurisdizionali, bensì politiche.

Concludo su un ultimo punto. Perché è intrasportabile e pericoloso soprattutto in Italia? Io dico quanto tanti altri hanno detto: il sistema francese ha avuto una garanzia di equilibrio anche per ragioni di carattere soggettivo, cioè i Presidenti di destra o di sinistra avevano alcune discriminanti, per esempio una discriminante contro la destra molto forte. Ricordo Le Pen ecc., ecc.. Non mi sembra che questo esista in Italia. Quando abbiamo un Presidente del Consiglio che dice "Io ho altro da fare. Mi occupo di altro e del fascismo non mi può importar de meno", scusate il gergo, credo che ciò sia un elemento di timore, al rafforzamento e alla trasposizione del modello francese in Italia, perché non abbiamo queste garanzie di carattere soggettivo. Secondo, io credo che il problema, lo dicevamo in tanti in modo diverso, io lo dico in questi termini, uno dei problemi della forma parlamentare in Europa, e dunque anche in Italia, è il rafforzamento dell'organo parlamentare. Il riflettere sulla crisi del Parlamento di antica tradizione. Io credo che si tratti di trovare delle strade che restituiscano dignità e potere all'istituzione parlamentare. Non credo che la Francia questo abbia fatto, dico anche di più, che temo, insomma non è questo l'argomento, ma le modifiche regolamentari presentate alla Camera e al Senato certamente dal centrodestra ma mi dicono con qualche divisione, ahimè, anche dal centrosinistra, la proposta Ceccanti tanto per non far nomi, mi sembra che sia temibile in questa prospettiva perché, anziché rafforzare il Parlamento, i poteri, riduca la dialettica parlamentare, abbia una... Da tempo si ha una ulteriore ossessione dei tempi di decisione, in qualche modo c'è uno specchietto per le allodole in cui io spero che la sinistra, o quel che rimane della sinistra, non cada. Cioè, un tentativo di, non tanto di definire uno

statuto dell'opposizione, che è argomento quanto mai importante, ma di legittimare un governo ombra che non mi sembra sia il problema della democrazia in Italia oggi.

Ultima battuta: io ricordo che in Francia, poi Mitterand è diventato Presidente, d'accordo, ma in Francia la sinistra, generalmente, non ha mai amato la V Repubblica. Io ricordo a tutti noi che nel '64 Francois Mitterand scrive "un colpo di Stato permanente" valutando la riforma del '58. Ricordo ancora che Mitterand poi ha fatto quel che ha fatto, è diventato Presidente voglio dire, quindi insomma, le cose sono un po' cambiate, però ricordo che otto mesi prima di morire al Chateau de Versailles lui ha pronunciato un discorso, che vi inviterei a rileggere, di fortissima critica nei confronti di un sistema che non ha mai amato, che i socialisti, Mitterand per loro, hanno utilizzato e allora inviterei la sinistra, o quel che rimane della sinistra in Italia, a riflettere in termini anche critici, al di là delle convenienze del governo, dei governi ombra o dei semigoverni che noi abbiamo. Grazie.

Massimo Villone diceva prima che lui distingue le Costituzioni in buone e cattive e che considerava quella della V Repubblica una cattiva Costituzione. Allora, quali sono le buone Costituzioni? Quelle che hanno un equilibrio tra poteri. Allora è chiaro che nella sua versione originaria la Costituzione della V Repubblica era una Costituzione che dal punto di vista dell'equilibrio dei poteri poteva essere, e può essere, ampiamente criticata. Rispondeva a un passaggio in un momento molto critico con una figura ingombrante come quella di De Gaulle, da un sistema costituzionale altro. Ha assolto in quella sede, credo, ottimamente alla propria funzione, il punto è: adesso si muove in direzione di un progressivo miglioramento del rapporto tra poteri o no? Io sono molto affezionato all'idea che l'equilibrio venga garantito a livello costituzionale o a livello istituzionale, perché è vero che esistono gli equilibri e i contrappesi dati, appunto, da poteri presenti nella società. Nel nostro caso, nel caso italiano me ne fiderei molto poco. Tu stesso lo ricordavi... Appunto non esiste più lo stato dei partiti, nella società i media sono, come tu ricordavi, alla mercé del potere politico, gli stessi poteri economici sono sempre più, e soprattutto in certi momenti, alla mercé del potere politico. Io credo che fortunatamente, la riforma che tu Giuliano facesti del sistema creditizio, fondazioni bancarie ecc., ha messo un po' più in sicurezza un pezzo del potere economico, un settore che altrimenti sarebbe stato anch'esso al servizio del potere politico però dico, quello che è importante almeno nel nostro paese, è mantenere un forte equilibrio a livello delle istituzioni. Allora, nel caso dei suggerimenti del Comitato Balladur noi andiamo in direzione di un miglioramento degli equilibri all'interno del sistema istituzionale francese, c'è un processo virtuoso. Da noi andiamo nella direzione decisamente opposta, andiamo in direzione di un processo, se quello è virtuoso, il nostro è peccaminoso.

Allora a questo punto c'è da chiedersi chi commette questo peccato e tu te lo chiedi, facevi anche dei precisi nomi. Il nostro equilibrio ha ricevuto un forte colpo dalla approvazione della legge elettorale, proprio perché ha depotenziato un Parlamento già debole, con una classe politica di nominati e quindi a servizio ed espressione di pochissime persone, non più di partiti, con i loro equilibri interni, anche con le loro garanzie, al di là degli statuti dei partiti, con le garanzie di fatto rappresentate da minoranze, da correnti, arrivo persino a rivalutare, nell'equilibrio generale, addirittura l'esistenza di correnti nei partiti. Tra un partito di leader e un partito che discute preferirò sempre un partito di correnti anche se fazionalizzato, un partito che discute. Allora, questo in fondo fa parte di un disegno che è cominciato a Lorenzago, che è cominciato anche prima, che è fallito nel momento in cui si stava annunciando il fallimento perché la sensazione, me lo confermavano i vari Calderoli ecc., confermavano, e oggi infatti vogliono fare tutto per evitare qualsiasi nuova possibilità di espressione popolare referendaria sulle eventuali proposte di modifica della Costituzione, vogliono appunto aggirare il procedimento di riforma attraverso appunto legge elettorale e riforma dei regolamenti, perché già allora, prima del referendum si era diffusa la sensazione che quel referendum lo potevano perdere o l'avrebbero perso. Forse lo stesso Porcellum è frutto di questa sensazione. Nasce infatti proprio *in extremis*, non solo per, probabilmente, scongiurare una ampia vittoria dell'allora opposizione, maggioranza dopo le elezioni, maggioranza risicatissima, poi dirò anche qualcosa su questo, ma probabilmente anche proprio per iniziare la demolizione degli equilibri della Costituzione vigente attraverso lo strumento della legge elettorale e poi adesso della riforma dei regolamenti. Allora chi è il protagonista di questo processo peccaminoso? Per riprendere gli interrogativi che sollevava Villone. Chi ha voluto la legge? Chi vuole o ha voluto un rafforzamento dell'esecutivo probabilmente per rimediare... La vera ragione non è per rafforzare il ruolo dell'esecutivo in Parlamento ma per rimediare all'assenza di maggioranze omogenee. Cioè, far sì che chi è a capo dell'esecutivo controlli... Può anche darsi, ma l'incapacità di governare dipende da qualcosa, non credo dipenda dalla testa di chi governa necessariamente, è storica anche, però sostanzialmente ci stanno anche i cretini al governo però c'è

un fattore strutturale anche, che è la natura del nostro sistema politico che era estremamente frammentato, che in termini forse di culture politiche rimane ancora frammentato, era una delle maniere con cui si tentava di superarlo. Però, allora, chi ha voluto la legge elettorale, chi vuole questo rafforzamento dell'esecutivo in questa chiave, visto che dal punto di vista del rapporto con un Parlamento di eletti non ha nessun bisogno di essere rafforzato? Tra parentesi, i dati poi ce lo dicono tranquillamente, il Governo Prodi, già era ricorso ampiamente l'ultimo governo al decreto legge, ha fatto se non sbaglio 32 decreti legge in due anni quasi, questo ne ha già fatti 23 in sei mesi, quindi, dico chiaramente l'utilizzo della decretazione d'urgenza e il ricorso a leggi delega in cui i criteri e i principi sono niente più che l'enunciazione degli obiettivi che la legge si propone di conseguire, quindi, e poi appunto un ampio ricorso a emendamenti sui decreti, aggirando anche il controllo presidenziale, tutte le cose che ben sapete.

Quindi non c'è certo bisogno di rafforzare il Governo in Parlamento, quando il Governo ha la maggioranza. Quindi, in realtà, probabilmente il problema è quello di semplificare il sistema dei partiti. L'obiettivo che ci si propone è semplificare il sistema dei partiti. Allora lì la domanda diventa: chi vuole il bipartitismo, sostanzialmente, chi vuole superare il nostro tradizionale assetto di governi di coalizione per puntare a governi che nell'ambito anche di una teorizzazione della democrazia come democrazia di mandato veda in realtà il dominatore, il vincitore assoluto, il governo appunto dell'eletto, il governo, il premierato forte, ecc., ecc., e qui ci riportiamo proprio a quanto Leopoldo Elia ha sempre detto.

Allora, questo pone però un problema a noi, non solo di analisi. Io credo pone un problema di tentare di resistere, veniva detto prima quel che resta della sinistra, in generale chi ha a cuore il principio fondamentale del costituzionalismo che è l'equilibrio tra poteri deve, credo, queste cose cominciare a dirle con grande chiarezza. Per esempio in materia di modifica dei regolamenti parlamentari, io credo che quanto ha detto qui Valerio, quanto aveva scritto Violante, mi sembra su "La Stampa", un paio di settimane fa ecc., in profonda critica alle proposte di modifica vada da noi ripreso e ampliato. Questo non viene fatto a livello dell'opposizione perché, pensavo prima, che se questa problematica fosse stata posta, quella dei regolamenti parlamentari, due anni fa, beh, in Commissione Affari Costituzionali probabilmente, del Senato almeno, avremmo avuto Franco Bassanini, Giulino Amato, Villone, io, Manzella, ecc.. Oggi, noi siamo, l'opposizione, scusate quel noi, l'opposizione è rappresentata nella Giunta Regolamento da Stefano Ceccanti e da Luigi Zanda mandato a cercare di contrastare le posizioni. Qual è la posizione ad esempio che in materia di priorità delle leggi viene tenuta? La proposta del Governo è che le leggi che vengano definite prioritarie siano approvate entro sessanta giorni. Veniva giustamente ricordato che in Francia si pongono dei termini minimi per iniziare il dibattito, qui si pongono dei termini massimi più o meno, quasi coincidenti, anzi, nel caso della proposta della opposizione, inferiori, per l'approvazione. Allora, il Governo propone sessanta giorni, la proposta dei senatori Tonini, Morando, Ceccanti è trenta giorni. Allora, io qui mi pongo il problema di chi contrasterà questa... Ma certamente, del resto la legge Alfano è stata approvata in Aula circa in dieci giorni nelle due Camere a dimostrazione che quando serve il bicameralismo non è, se c'è una maggioranza, un ostacolo.

Allora, il punto è, credo, e qui vengo a una proposta, noi a suo tempo facemmo un libro, ti ricordi Franco? Un *instant book* però, dico, molto massiccio, ognuno di noi impegnandosi a scrivere alcune cose, sulla riforma sbagliata, sulla legge elettorale. Io credo che si debba fare un piccolo *instant book* di contrasto di questa riforma surrettizia, e veramente molto grave, che potrebbe passare appunto attraverso la riforma dei regolamenti.

Un ultimo punto, credo, noi l'abbiamo proposto tante volte tutti noi in Senato che almeno per le violazioni del procedimento legislativo la Corte Costituzionale fosse competente, che ci potesse essere in sede parlamentare da parte dell'opposizione un'eccezione di costituzionalità, almeno quando ritenevamo vi fosse una violazione del procedimento legislativo. Ovviamente non

fu mai accolta, correivano gli anni 2001-2006, cioè Governo Berlusconi, maggioranza Berlusconi... Se si vuole parlare di statuto dell'opposizione sono d'accordo, perfettamente d'accordo, con chi dice lo statuto dell'opposizione non è il problema, ma se dovessimo arrivare in sede parlamentare a stabilire che l'opposizione ha alcuni diritti, non solo quelli di un governo ombra che, se ha dei progetti opposti o concreti da presentare, può far comunque sentire la sua voce senza anche bisogno dello statuto dell'opposizione, invece dello statuto dell'opposizione metterei sicuramente questo aspetto. Però la cosa che a me sembra più importante è scendere in campo. Eh, un qualche cosa che faccia sentire il parere dei costituzionalisti italiani.

FRANCO BASSANINI

Allora, adesso c'è il professor Ferrara, Vincenzo Lippolis... No, no, ma certamente... Ho una riserva sulla Fuci visto che Valerio Onida e il sottoscritto e forse anche Renato sono stati tutti fucini... Quindi io lascerei da parte la Fuci che ha storicamente altre posizioni, e a un certo punto ha un po' dirazzato, ma, questo... Per fare un momento: Vincenzo Lippolis e Giuliano Amato ci daranno un testo scritto. Lippolis se n'è dovuto andare e Giuliano pure, ci daranno un testo scritto. Questo mi dà l'occasione di dire che noi abbiamo registrato tutto, rimanderemo a ciascuno, in modo che ciascuno possa rivedere, aggiungere ecc., e così anche chi non è intervenuto ma vuole mandare qualcosa in questo, a questo punto volumetto, perché credo che sia venuto bene, l'ipotesi che si faceva adesso era di un titolo formulato così, ma lo possiamo rivedere: "Dove va la Costituzione francese" e sottotitolo "e perché per l'Italia non va". Questa potrebbe essere un'ipotesi che consente a ciascuno di fare le sue riflessioni sulla riforma costituzionale francese dove, come abbiamo visto, esistono valutazioni diverse e che avendo registrato un'unanime opinione sulla intransportabilità in Italia del modello, consente di pronunciarsi anche su questo. Il Prof. Ferrara.

GIANNI FERRARA

Io per la verità avevo chiesto la parola per farti una domanda. Tu hai già risposto, hai risposto in questo momento. Io volevo chiederti quale uso pensavi tu Presidente di ASTRID di fare di questo nostro dibattito, delle due Relazioni e del giudizio così concorde sulle relazioni e quali conseguenze puoi trarne, tenendo conto anche dei due ultimi interventi. Io per la verità non ho più nulla da dire, dopo aver sentito anche l'intervento di Valerio Onida e di Passigli. Ero sulle posizioni che aveva espresso pochi minuti fa, già troppi minuti fa, all'inizio Massimo Villone, volevo dirti che ne facciamo di tutto questo perché in effetti le conseguenze vanno trattate. Noi non è che ci siamo visti qua soltanto perché ci fa piacere parlare di diritto Costituzionale, ma perché in effetti sentiamo noi, secondo me, l'esigenza di intervenire e di dire quello che pensiamo della situazione politica italiana, del dramma e della modifica del regime politico, di fronte alla quale modifica noi non possiamo tacere, e quindi insistere soprattutto sul fatto che questo paese ha bisogno di una legge elettorale la quale abbia un minimo di decenza visto che quella che abbiamo è palesemente, eclatantemente incostituzionale. Ahimè promulgata, ma incostituzionale, anzi disastrosa per la democrazia italiana, con tutte le conseguenze. Insistere su questo punto, che mi pare sia centrale se crediamo nella democrazia rappresentativa, o a quello che può essere la democrazia rappresentativa, dobbiamo dirlo e tu con questo titolo che dai o che avete dato secondo me risponde perfettamente e credo che a questo punto noi possiamo, non soltanto ringraziare i due Relatori, ma possiamo congratularci col Presidente di ASTRID e con ASTRID stessa, io che non faccio parte di ASTRID lo dico ringrazio dell'iniziativa e anche dell'invito, insomma, e ho finito.

FRANCO BASSANINI

Grazie Gianni. Allora adesso c'è ancora Domenico Argondizzo, che è l'ultimo intervento, poi ci saranno brevissime repliche dei due Relatori, cinque minuti. Dico subito chiedendo scusa, che lascio la presidenza a Enzo Cheli perché non ho potuto rifiutare un impegno, ho cercato di spostarlo il più possibile e quindi adesso assume la presidenza Enzo Cheli che peraltro è il vicepresidente del nostro comitato scientifico. Dico anche che l'ipotesi di Passigli di poco fa, di fare... Questo, gli atti del nostro seminario anche con opportune integrazioni degli interventi di ciascuno, io li lascerei incentrati su questo tema: "La Costituzione Francese e le sue indicazioni per l'Italia" lascerei incentrato su questo, mentre, siccome parte il gruppo Manzella sui regolamenti parlamentari, l'indicazione di Passigli è di chiedere un ritmo molto rapido ai lavori per arrivare a pubblicare un *instant book*, poi abbiamo un editore rapidissimo come è Stefano Passigli, un *instant book* che ci consente di intervenire nel dibattito sulla riforma regolamentare e non di arrivare a babbo morto.

DOMENICO ARGONDIZZO

Volevo preliminarmente dire che sono un documentarista del Servizio Studi del Senato, però esprimerò una breve considerazione, due brevi *flash* a titolo personale, quindi ci tengo a precisare che parlo a titolo personale.

La preliminare considerazione breve è che sarebbe auspicabile chiarire con onestà intellettuale quali sono le esigenze che si vogliono soddisfare e verso le quali ci si vuole muovere e poi vedere in che misura correggere gli istituti italiani vigenti. Quindi, io relegherei, lo dico in maniera abbastanza immodesta, le esperienze straniere solo al ruolo di pura testimonianza, senza attribuire loro il valore di modelli da imitare in parte o in toto. Questa è la considerazione e poi due brevi flash.

Il primo *flash*: recentemente un'esponente politico di spicco, in un seminario sul federalismo, ha citato il Senato USA desumendo la sua autorevolezza come effetto diretto della esiguità del numero dei membri del Senato USA e immediatamente dopo affermava l'imperativo categorico di dover abbandonare il bicameralismo perfetto ma non si è fermato neanche un istante a riflettere che il Senato USA ha gli stessi poteri legislativi della prima Camera salvo *ad abundantiam* alcune prerogative in più che la Camera dei Rappresentanti non ha, cioè la ratifica dei trattati e la conferma delle nomine presidenziali, dai Giudici dei supremi organi costituzionali agli ambasciatori e, salvo una lievissima subordinazione, per quanto riguarda la discussione e l'approvazione della legge finanziaria, di bilancio. Quindi, mi sembrava doveroso far presente questa cosa.

Il secondo *flash* e concludo e chiedo scusa se immodestamente mi permetto di fare un'azione che mi sembra non sia molto condivisa dalle presenti personalità, e cioè che se si deve parlare di un Parlamento di nominati, sarebbe corretto retrodatare la formazione di questa realtà politica e prima normativa all'abbandono della legge elettorale proporzionale plurinominali, cioè, il Parlamento dei nominati, a rigore, se è vero e io ne discuto che si ha col voto di lista bloccato, io questo lo discuto, è tanto vero che lo si ha anche con i collegi uninominali. E in entrambi i casi, le primarie sono uno strumento utile a democratizzare quelle forme di candidatura, uno per collegio ovvero una lista bloccata. Grazie.

Una discussione molto interessante, ha toccato quasi tutti gli aspetti. Si è girato un po' intorno al problema di fondo che è quello della conciliabilità, ecco, in termini teorici e pratici, di una legittimazione di tipo popolare, con una legittimazione di tipo popolare diretto verso una persona e una legittimazione parlamentare diretta verso molte persone, perché questo ha evidentemente delle implicazioni difficilmente conciliabili. E quando si parla di questa doppia qualificazione, questo doppio obiettivo della riforma, da un lato la razionalizzazione, dall'altro il riequilibrio si assiste poi a questo fatto: che le due proposte che erano di fronte al Comitato Balladur erano tutte e due proposte che uscivano dalla Costituzione francese attuale, una diciamo verso destra e un'altra verso sinistra. Quindi, un bel modo di razionalizzare e riequilibrare. Si riequilibra e si razionalizza uscendo da quel quadro costituzionale. E era possibile qualche cosa di diverso da questo, da quello dell'uscita? Sì. È stato praticamente possibile, ma intellettualmente e teoricamente insostenibile, come abbiamo visto e una cosa che m'ha colpito leggendo per esempio questa intervista che ha fatto "Le Monde" nel giugno del 2008, poco prima quindi dell'approvazione del progetto costituzionale, a Badinter, in cui in sostanza si nota non solo un oppositore franco, ecco, di questa riforma come Badinter il quale ha detto in anteprima molte delle cose che sono state dette qui, ma rivelando fra l'altro, come c'è scritto nella relazione di Volpi, che la gran parte della dottrina francese è ostile a questa riforma, la giudica proprio una mezza sciagura, no? Ma la cosa che colpiva era che Balladur si mostrava sconcertato del fatto che le proposte che uscivano dalla sua commissione siano state, almeno le più significative, siano state accantonate dal governo. Quindi, diciamo questo progetto, il risultato di questo lavoro, è un risultato che ha ogni sorta di contraddittori, non trovo invece suoi franchi difensori che si sono evidentemente arresi alle necessità del fatto. Si è deciso di fare così, ma non si è giustificato il perché si sarebbe fatto così. Ecco, appunto, perché gli argomenti non sono stati trovati. E allora il dilemma di fondo è questo: ma è possibile conciliare teoricamente, lo scontro fra questi due diversi e contrapposti tipi di legittimazione? Oppure questo sforzo è fin dall'inizio condannato all'insuccesso? E allora, se è condannato all'insuccesso, di che dualismo parliamo? È un dualismo zoppo oppure è un dualismo monistico? Quindi il contrario di se stesso, no? In realtà quindi bisogna vedere quello che all'interno di questo progetto di costituzione è l'aspetto prevalente, è l'aspetto decisivo. Perché l'uno annulla gli altri, si ha un bel razionalizzare la posizione del Parlamento rispetto al Governo, ma quando...

Ecco questo è uno degli aspetti secondo me più critici, ne dirò solo due. Quando si parla c'è un capitolo, uno dei più estesi, il titolo più importante di questo progetto è quello sui rapporti tra parlamento e governo, no? Perché il Presidente si è trattato abbastanza estesamente, il Governo due righe, tra o quattro articoli, i rapporti tra Governo e Parlamento sono estesamente trattati. Allora qui, non so, è un'ambiguità molto evidente che colpisce perché da un lato sto Presidente sta dentro al Governo, presiede il Consiglio dei Ministri e quindi quando si parla di Governo non si è in grado di dire qual è il Governo, perché è il Governo che comprende il Presidente che addirittura lo presiede. Poi, quando si tratta di individuare chi prende qualche scoppola dal Parlamento, allora si parla non più del Governo ma del Primo Ministro il quale del tutto incolpevolmente, sembra, invece viene sottoposto alla mozione di censura. Quindi, qui direi che esplode proprio nelle sue massime espressioni significative proprio l'antagonismo interno a questa Costituzione. Perché il Presidente è fuori dal Governo e dentro il Governo. Quindi quando le cose vanno male è fuori, ma quando le cose invece vanno bene è il capo del Governo e poi del Parlamento, perché anch'io sono d'accordo che l'interpretazione dell'art. 18 non è affatto una parlamentarizzazione del presidenzialismo ma invece è proprio il contrario, l'opposto, in cui il capo effettivo di questa Repubblica dà il là alla maggioranza, la guida e la guiderà per tutta la legislatura.

La seconda cosa che non mi piace, ma insomma, del tutto meno proporzionata, meno importante rispetto a questa, è questo ruolo del *Conseil Constitutionnel* il quale è potenziato nell'ultima parte, per le cose che sono state già dette, e questa viene considerata effettivamente la innovazione più importante. Ma io vedo che proprio in questo capitolo sui rapporti fra Parlamento e Governo, in un paio di ipotesi che adesso io a mente non ricordo, c'ho qui il testo segnato, è chiamato ad arbitrare i conflitti, ecco, fra il Governo e le Commissioni... Insomma, fra autorità politiche le quali quando sono in disaccordo, allora, si rivolgono, anzi si devono rivolgere al *Conseil Constitutionnel* perché è ridicolo che ne facciano parte gli ex Presidenti della Repubblica di diritto. Inconcepibile in un organo che abbia una vera indipendenza ma, dico, lo si infila nella mischia politica. Perché di fronte a questioni scottanti che gli stessi rappresentanti delle forze politiche non sanno decidere, allora si rivolgono al *Conseil Constitutionnel* perché decida. Ma è qualche cosa che mi sembra del tutto estraneo alla vocazione di un vero giudice costituzionale, indipendente rispetto agli eventi della lotta politica. Non so, per fare un esempio minimo, va bene l'articolo che riguarda un Presidente che è un coordinatore, un garante, dico Napolitano, ha detto al neo eletto presidente della Commissione Parlamentare di controllo sulla RAI "Guarda non venire a parlarmi perché io non mi posso immischiare in queste cose, vedetevela voi". Grazie.

ENZO CHELI

Grazie, allora brevi repliche dei Relatori. Marco.

MARCO OLIVETTI

Io credo che dovremmo utilizzare la teoria del male minore per valutare questa riforma. Nel senso che io credo che rispetto alla situazione previgente ci siano alcuni interventi migliorativi complessivamente significativi. Richiamo una cosa che non ho menzionato prima e che è la disciplina sulla parlamentarizzazione sulle discussioni degli interventi armati all'estero, le missioni... Molto parziale, sì però bisogna vedere da quale punto di partenza. Troverei quasi esemplare l'8845 sul Parlamento in Europa, quindi, ecco io credo che questa sia la chiave di lettura, ecco questa è la mia proposta, per questa riforma, sapendo da dove si parte introduce degli elementi di maggiore equilibrio riducendo gli squilibri forse.

Ho quattro rapidissime osservazioni, la prima: credo che ci sia stata nel dibattito un'ampia convergenza su alcuni punti che ricapitolo utilizzando proprio l'intervento di Cheli.

Non cambia sostanzialmente qualitativamente la natura della forma di governo. Vi sono interessanti elementi di razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento, vi sono alcune novità tra le quali quella almeno potenzialmente più rilevante è l'eccezione di incostituzionalità. Ciò detto, devo dire che il termine *revisionite* non l'ho inventato io, ma l'ha coniato un autore francese, Lascombe. Allora, io avrei qualche dubbio a parlare del costituzionalismo francese come costituzionalismo dinamico, fermo restando che ci sono elementi di dinamicità. Forse si dovrebbe parlare di costituzionalismo instabile che è perfettamente coerente con la storia francese degli ultimi duecento anni in cui hanno avuto 17 fra costituzioni e testi costituzionali rilevanti. La logica della *revisionite* di cui parla Lascombe qual è? È quella della ricerca continua di un equilibrio che è un equilibrio introvabile se si lasciano intangibili alcuni presupposti a cominciare dall'elezione popolare del Presidente della Repubblica. Questo è il punto fondamentale. Allora si può modificare anche mezza Costituzione però alla fine poi l'equilibrio non lo si trova. Sono d'accordo anche con Cheli sul fatto che anche il metodo può dirci anche qualcosa di utile. Questa combinazione tra elemento tecnico ed elemento politico, superando il metodo bicamerale che in Italia ha fatto chiaramente fallimento potrebbe invece dirci qualcosa di utile.

Seconda osservazione: qui parto dalle considerazioni fatte da Villone che hanno un fondo di verità. È chiaro che ferma restando l'elezione popolare del Presidente, che trascina l'esito delle elezioni parlamentari e rende molto più improbabile la *cohabitation* è difficile che vi siano dei correttivi che possano riequilibrare. E tuttavia qualcosa si può fare... Cosa che la dottrina francese invece assolutamente non fa, lo fa solo Gianfranco Pasquino in Italia, che l'aveva criticata fino al 1995 aspramente dicendo che impediva che si potesse qualificare come democrazia [incomprensibile] quella francese, poi nel '96 è stato folgorato sulla via di Parigi e ha scoperto le virtù della *cohabitation*. Ora, cosa si può fare, quali possono essere i contrappesi di natura strutturale, certo insufficienti, su questo sono totalmente d'accordo con Villone. Beh meglio che l'elezione quasi simultanea sarebbe allora l'elezione contestuale di Presidente e Parlamento, sicuramente migliore. Tanto che il Comitato Balladur ha provato a fare qualcosa, ha provato a dire che il secondo turno delle presidenziali deve coincidere con il primo turno delle legislative. Non se n'è fatto niente.

Terza questione, la composizione del Parlamento: sul Senato mi pare che possiamo essere tutti d'accordo ma la questione del cumulo dei mandati, qui il Comitato Balladur si è sbilanciato. Usa parole durissime contro il cumulo dei mandati tanto da prefigurare la soppressione progressiva del cumulo imponendo il mandato unico. Dice insomma vogliamo che le Camere francesi siano Camere nazionali o che siano la sommatoria di notabili locali? Questo è il punto fondamentale. E la sommatoria di notabili locali fortifica i notabili, gli dà un potere di contrattazione, ma sicuramente non rafforza il ruolo del Parlamento nel suo insieme. Ultima cosa, e questa è la cosa fondamentale come riequilibrio, è la responsabilità del Presidente. Il Presidente ha potere politico, è lui il potere di governo in Francia, non è responsabile. E questo è un punto di riequilibrio che sarebbe assolutamente fondamentale.

Quarta osservazione, la natura della forma di governo: io qui non mi impicco alle formule, probabilmente non userò più la categoria presidenzialismo, continuo a pensare che quella forma di governo non possa essere qualificata come parlamentare, anche se dualistica. E qui mi richiamo al classico testo di Elia nell'Enciclopedia del Diritto, bisogna vedere qual è la provenienza del Governo. Ora nell'82% del tempo dei cinquant'anni della V Repubblica il Governo è provenuto non dal Parlamento ma è provenuto dal Presidente della Repubblica. Allora qui che cosa bisognerebbe dire? Che il funzionamento concreto quasi sempre della forma di governo è stato in palese contrasto

con quello che la Costituzione prevede, o forse c'è qualche appiglio costituzionale? Dal '62 c'è un Presidente eletto dal popolo, è titolare di poteri suoi personali senza controfirma: la nomina del Primo Ministro, lo scioglimento, il ricorso al referendum che nel '62 viene utilizzato per cambiare la Costituzione senza alcun voto da parte del Parlamento, il potere di adire le Corti Costituzionali, il potere di rifiutare la firma dei regolamenti deliberati in Consiglio dei Ministri, anche nelle fasi di *cohabitation*. Io ho sostenuto e sostengo che anche in quelle fasi non si riduce a un semplice Capo di Stato parlamentare il Presidente francese, ha qualche potere in più rispetto a quelli che normalmente hanno i Capi di Stato parlamentari: la politica estera e di difesa in cui continua ad avere un ruolo... Beh ci sono delle ordinanze, delle leggi organiche che forse qualche potere in materia glielo danno.

Ultima questione, la imitabilità del modello francese in Italia: ora qui io sono decisamente contrario, come lo era Leopoldo Elia, prima di tutto per ragioni di sostanza perché non lo considero un modello... Anzi, sarebbe forse, se introdotto in Italia, il colpo di grazia a una democrazia che già è in crisi, perché la democrazia italiana è assolutamente in crisi e questo sarebbe veramente il colpo di grazia, ma non garantirebbe neanche più efficienza e funzionalità. Insomma, pensare che introdurre in Italia un esecutivo dualistico basato su due teste che derivano da due diverse elezioni, il Presidente e il Primo Ministro, anche nel contesto politico italiano di quello che è il rapporto tra gli schieramenti e fra le coalizioni, io credo che sia semplicemente una follia, semplicemente una follia. Credo che questa possa essere una conclusione largamente condivisa.

ENZO CHELI

Grazie a tutti, grazie ai relatori. Credo che sia stato un bel modo per ricordare Leopoldo.