

I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME
SEMINARIO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI
Venerdì 28 giugno 2013.
Università degli Studi Roma Tre

MAURO VOLPI

Intervento al Seminario dell'AIC su "I costituzionalisti e le riforme"

All'indomani delle ultime elezioni e delle fasi convulse che le hanno seguite era largamente diffusa l'opinione che fosse necessario procedere ad alcune riforme assolutamente urgenti: il superamento del bicameralismo perfetto con legge costituzionale, il cambiamento del sistema elettorale con legge ordinaria. Invece il Governo in carica ha scelto un'altra via, alla quale è perfettamente funzionale il d.d.l. costituzionale n. 813 che stabilisce un procedimento derogatorio dell'art. 138 Cost.: quella della "grande riforma" o del cambiamento della Costituzione. Tale scelta ha prodotto due effetti. In primo luogo ha determinato il rinvio della riforma elettorale al momento in cui sarà definita la forma di governo, per cui si può affermare che per quasi due anni (considerando i tempi necessari per l'approvazione del d.d.l. n. 813 e della/e successiva/e legge/i costituzionale/i) il Porcellum sarebbe se non giuridicamente, politicamente blindato. Quindi per un tempo indeterminato dovremo tenerci una legge elettorale che è incostituzionale, come già più volte la Corte Costituzionale ha lasciato intendere, ed è antidemocratico, visto che nelle recenti elezioni ha consentito alla coalizione più votata con circa il 30% dei voti, e solo lo 0,3% in più di quella arrivata seconda, di conquistare alla Camera dei deputati il 54% dei seggi. E ciò non in conseguenza dell'applicazione di una formula elettorale maggioritaria, ma grazie all'attribuzione di un premio di maggioranza artificiale che prescinde dalla necessità dell'ottenimento di una percentuale minima di voti da parte della coalizione arrivata in testa.

Il secondo effetto prodotto dall'evocazione della "grande riforma" della Costituzione è stato ancora più pernicioso, in quanto ha messo sul tappeto la prospettiva della sostituzione della forma

di governo parlamentare con una di tipo presidenziale, fondata sull'elezione popolare della persona posta al vertice del potere esecutivo. Prospettiva che registra un duplice appiattimento: l'esclusione della forma di governo presidenziale nordamericana, con i suoi equilibri tra i poteri garantiti da un sistema di pesi e contrappesi, a favore di quella semipresidenziale, e la riduzione di questa al modello francese, che costituisce un'eccezione tra le esperienze semipresidenziali democratiche, nelle quali si è avuta la netta prevalenza della componente parlamentare della forma di governo su quella presidenziale. Ora, nessuno intende negare che il sistema di governo della Quinta Repubblica francese sia democratico. C'è però il problema della qualità democratica dell'assetto istituzionale vigente in quel paese. Che è stato evocato più volte dagli stessi titolari della carica presidenziale che sono succeduti a De Gaulle. Anche il Presidente Sarkozy ha parlato della "necessità... di riequilibrare i rapporti tra il Parlamento e l'esecutivo", quando nel 2007 ha istituito la Commissione Balladur incaricata di riflettere "sulla modernizzazione e sul riequilibrio delle istituzioni". Equilibrio che per opinione comune non è stato raggiunto neppure dopo l'ampia riforma costituzionale del 2008, che non ha risolto le ambiguità del testo costituzionale (specie per quel che riguarda i rapporti tra Capo dello Stato e Primo ministro) e non ha impedito l'affermarsi della "iperpresidenza" di Sarkozy (come l'ha definita in un suo volume Rousseau). Inoltre il Presidente della Repubblica eletto dal popolo e che determina di regola l'indirizzo politico di governo non è politicamente responsabile nel corso del mandato, mentre lo è il Primo ministro da lui liberamente scelto e revocabile. Il che per Galeotti costituiva il più evidente "deficit democratico" della soluzione francese. E Leopoldo Elia ha sottolineato più volte come quel deficit sia aumentato dopo le dimissioni di De Gaulle, che metteva in causa la carica presidenziale in occasione di ogni referendum da lui indetto, cosa che i suoi successori si sono ben guardati dal fare.

Per la maggioranza della dottrina francese la forma di governo di regola (quindi al di fuori della eccezione coabitazionista, divenuta più improbabile dopo le riforme del 2000/01 di riduzione a cinque anni del mandato presidenziale e di posposizione delle elezioni parlamentari rispetto a quelle presidenziali) ha un funzionamento di tipo ultrapresidenziale (così Vedel, il quale sottolineava che il Presidente francese veniva ad assommare i poteri del Presidente nordamericano con quelli del Premier britannico) o presidenzialistico (così Duhamel e Gicquel). Dopo le riforme degli anni Duemila si è avuta una ulteriore presidenzializzazione nel funzionamento della forma di governo e si è prodotto un effetto deprimente sulla partecipazione popolare alle elezioni parlamentari. Così nel 2012 alle elezioni presidenziali ha partecipato circa l'80% degli elettori, a

quelle dell'Assemblea nazionale dopo meno di due mesi ha partecipato il 57% (al primo turno) e il 55% (al secondo turno) degli aventi diritto. Come dire che più di un quarto di quelli che avevano votato per l'elezione del Presidente ha ritenuto che le elezioni del Parlamento fossero inutili. In definitiva il "semipresidenzialismo" francese ha determinato una concentrazione di poteri nelle mani del Presidente posto al vertice dell'esecutivo che non ha eguali in altre democrazie consolidate. D'altronde si tratta di un esito pienamente conforme allo spirito del regime, delineato dal Presidente De Gaulle nella sua famosa conferenza-stampa del 31 gennaio 1964, nella quale affermò che "l'autorità indivisibile dello Stato è affidata tutta intera al presidente dal popolo che l'ha eletto, che non ne esiste nessun'altra, né ministeriale, né civile, né militare, né giudiziaria, che non sia conferita e detenuta da lui...".

Tenendo conto di queste considerazioni, esistono tre buone ragioni per opporsi all'adozione del modello francese e ritenere preferibile una razionalizzazione della forma di governo parlamentare. In primo luogo uno degli argomenti principali addotti a sostegno della prima ipotesi è quello della crisi profonda dei partiti e della rappresentanza in Italia. Ebbene, la logica vorrebbe che a tale stato di cose si rispondesse con un forma di governo che aiutasse la ricostruzione di partiti più legati alla società, non personali né padronali e non oligarchici, com'è avvenuto nell'ultimo ventennio. La cui natura e gli effetti perversi prodotti sembrano sfuggire all'amico Morrone quando ripropone un'analisi un po' piatta e alquanto datata della democrazia repubblicana come consociativa ed assembleare. In realtà venti anni di bipolarismo coattivo e di mito del maggioritario ci hanno regalato un funzionamento delle istituzioni nel quale il Parlamento è stato ridotto ad un invitato di pietra, in particolare dalla tenaglia rappresentata dal costante e crescente ricorso alla sequenza decreto-legge, maxiemendamento, questione di fiducia. Senza che esso abbia visto rafforzare i suoi deboli poteri di controllo. E senza che sia stata garantita la tanto agognata governabilità, intesa come capacità di durata dei governi, visto che abbiamo avuto 11 esecutivi in 20 anni, con una durata media di ognuno pari a un anno e dieci mesi. È evidente che la proposta presidenzialistica determinerebbe un'ulteriore personalizzazione della politica, che è già stata eccessiva in questi venti anni, e una riduzione dei partiti a comitati elettorali di sostegno ad un leader. Cioè esattamente l'opposto di quel che servirebbe.

Il secondo argomento avanzato per giustificare la prospettiva presidenzialista fa riferimento al ruolo assunto di fatto negli ultimi anni dal Presidente della Repubblica, che secondo una vulgata che ha avuto una certa presa anche in ambienti scientifici avrebbe determinato un

“semipresidenzialismo di fatto”, al quale non resterebbe che adeguare le regole della Costituzione. Ora, non vi è dubbio che il ruolo del Presidente negli anni più recenti abbia avuto un’espansione, a causa della debolezza del sistema politico e del raccordo Parlamento – Governo, con riferimento sia alla formazione dei governi sia alla enucleazione dei temi che entrano a far parte del programma dell’esecutivo. Ma si è trattato comunque di interventi di natura eccezionale che non hanno complessivamente trasformato la natura del Capo dello Stato né gli hanno consentito di superare le limitazioni che l’assetto costituzionale gli impone. Così è agevole constatare come il Presidente Napolitano, che nel discorso pronunciato in occasione del giuramento dopo la sua rielezione aveva posto tra gli obiettivi più urgenti da realizzare la riforma del sistema elettorale, ha dovuto prendere atto che questa è stata rinviata dal Governo ad una data futura ed incerta. Il che vuol dire che egli non ha il potere di incidere direttamente sulla concretizzazione e sull’attuazione degli obiettivi programmatici del Governo. Ma quel che i sostenitori dell’opzione presidenzialista propongono è la trasformazione della eccezione in regola costituzionale. Prospettiva alla quale si devono opporre due argomenti. Il primo: se il Presidente attuale in un contesto parlamentare ha potuto espandere i suoi poteri, cosa potrebbe accadere se venisse eletto dal popolo in un contesto di debolezza complessiva dei contrappesi? Ma soprattutto possiamo permetterci di rinunciare al ruolo di rappresentante dell’unità nazionale al di sopra delle parti svolto dall’attuale Capo dello Stato, che è stato prezioso in questi venti anni di bipolarismo muscolare e guerreggiato e che un Presidente eletto dal popolo e collocato al vertice dell’esecutivo inevitabilmente perderebbe? Da ultimo, c’è da segnalare una certa volubilità analitica nel presentare l’attuale stato delle istituzioni come presidenziale o semipresidenziale (alla francese *ça va sans dire!*) da parte di chi fino a pochi anni fa teorizzava l’avvenuta elezione popolare di fatto del Presidente del Consiglio e il conseguente ridimensionamento dei poteri presidenziali di formazione del Governo e di scioglimento delle Camere.

La terza ragione che sconsiglia l’adozione del modello francese attiene all’humus culturale e alla tradizione storica che caratterizzano le credenze e le vicende del popolo italiano, una parte del quale ha dimostrato l’irresistibile propensione ad andare periodicamente alla ricerca di un “uomo della provvidenza” al quale affidare la sostanza del potere decisionale. Una tendenza che non va assecondata, ma avversata. Anche perché non conosce gli antidoti che caratterizzano la forma di Stato democratica in Francia: il senso dello Stato (e lo spirito di corpo e di fedeltà dei funzionari pubblici) e il principio repubblicano (che ha determinato tra l’altro il costante isolamento di un

partito come il *Front National*, che è arrivato a raggiungere fino al 15% dei voti nelle elezioni dell'Assemblea nazionale).

Non resta quindi che operare per una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, che è senz'altro indispensabile e che può pescare a piene mani nei meccanismi previsti nell'esperienza di altre democrazie parlamentari. Con una avvertenza: non si tratta solo di stabilizzare il Governo o di rafforzare il suo vertice. Occorre guardare anche e soprattutto alla rappresentanza parlamentare e all'irrobustimento del suo ruolo di indirizzo e di controllo, perché è qui lo snodo che può garantire la ricostruzione di un rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini e assicurare il buon funzionamento di una democrazia pluralistica. A meno che non si voglia fuoriuscire dalla Costituzione repubblicana con l'adozione di un modello di governo radicalmente diverso che avrebbe inevitabili ricadute sull'equilibrio tra i poteri e sulle garanzie costituzionali. Sarà allora opportuno ricordare che in Francia, quando nel 1958 è stato completamente ridisegnato l'assetto costituzionale dei poteri, pur in origine senza prevedere l'elezione popolare del Capo dello Stato, è stata adottata una nuova Costituzione. Se questo è l'obiettivo, si abbia l'onestà politica e intellettuale di dichiararlo apertamente.