

Sui ddl costituzionali 935 e 830*

di Mauro Volpi

1. Ringrazio il Presidente e tutti i componenti della Commissione per l'invito che ho ricevuto. Mi è stato richiesto un intervento sull'esperienza della Quinta Repubblica francese. Nel rispettare tale impegno, mi pare corretto formulare una sintetica premessa quale studioso delle forme di governo. La mia opinione è contraria alla recezione in Italia dei modelli incentrati sull'elezione popolare del capo dell'esecutivo ed è particolarmente negativa sul Premierato elettivo proposto nei ddl costituzionali presentati dal Governo e da Italia Viva in quanto contengono numerose anomalie di tipo comparatistico e presentano seri dubbi di violazione di principi costituzionali supremi (come quelli della sovranità popolare e della separazione dei poteri). Ho avuto modo di illustrare il mio punto di vista in un agile volume appena pubblicato da Mucchi Editore intitolato "Quale forma di governo per l'Italia", nel quale ritengo più adatta al contesto politico e sociale italiano una forma di governo parlamentare razionalizzata che tenga presente il modello tedesco, ma intervenga nel quadro di riforme indispensabili (non tutte costituzionali) che rivalutino il ruolo della rappresentanza, della partecipazione popolare, di partiti riformati e collegati alla società e ai territori e modifichino il sistema elettorale in senso proporzionale e con la restituzione agli elettori del diritto di scegliere liberamente i propri rappresentanti.

2. Il riferimento al modello della Quinta Repubblica è stato talvolta utilizzato come argomento per giustificare un'ipotesi come quella del Premierato elettivo attualmente non prevista in nessuno Stato democratico. Si è detto che anche in Francia nel 1958 si è instaurata una forma di governo inedita di tipo semipresidenziale. La realtà è molto più complessa. Infatti i costituenti del 1958 intendevano per loro esplicita ammissione dare vita ad una forma di governo parlamentare caratterizzata da forti istituti di razionalizzazione e da un Presidente della Repubblica, qualificato come "arbitro" del funzionamento regolare dei poteri pubblici e titolare di poteri significativi, ma non eletto direttamente dal popolo. Nell'evoluzione della forma di governo sono stati decisivi il ruolo di de Gaulle e l'introduzione nel 1962 dell'elezione popolare del Presidente. Ma questa era stata prevista prima che in Francia in vari Stati europei

*Audizione informale svolta nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.S. 935 e A.S. 830 -Modifiche costituzionali introduzione elezione diretta Presidente del Consiglio, Senato - Commissione 1^a (Affari costituzionali) - 9 gennaio 2024

(nella Repubblica di Weimar e in Austria, Irlanda, Islanda e Finlandia, dove fino al 1991 l'elezione popolare era indiretta riguardando il collegio di elettori chiamato ad eleggere il Presidente), tutti considerati, insieme alla Francia, come esempi della categoria "forma di governo semipresidenziale" elaborata da Maurice Duverger nel 1970.

3. Il semipresidenzialismo costituisce un ibrido, tanto che nel 1970 Leopoldo Elia definiva il sistema francese "a componenti presidenziali e parlamentari". Infatti il modello è caratterizzato da un esecutivo bicefalo, composto da un Presidente eletto dal popolo e titolare di poteri importanti e da un Primo ministro che è legato al Parlamento dal rapporto di fiducia. Ciò determina una forte diversità nel rendimento pratico a seconda della prevalenza della componente presidenziale o di quella parlamentare. Ebbene, negli Stati democratici la Quinta Repubblica francese, fondata sul ruolo governante del Presidente eletto dal popolo, rappresenta piuttosto un'eccezione in quanto negli altri ordinamenti semipresidenziali democratici si è avuta una prevalenza della componente parlamentare e del ruolo governante del Primo ministro sostenuto da una maggioranza parlamentare (rinvio per approfondimenti al mio "Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà", Bononia University Press, 2014). Dunque, chi in Italia propone la variante francese del semipresidenzialismo vorrebbe importare l'eccezione, ma mancano da noi i presupposti storico-politici (la grave crisi della Quarta Repubblica accentuata dalla guerra d'Algeria) e personali (il ruolo di de Gaulle, capo storico della Resistenza francese e che si è proposto come rappresentante supremo della Nazione in un momento drammatico).

4. Il funzionamento effettivo della forma di governo francese tra il 1958 e il 2023 si è fondato per 56 anni sulla netta prevalenza del Presidente eletto dal popolo, che ha svolto le funzioni di Capo dello Stato e di capo effettivo del Governo e ha avuto il sostegno della maggioranza parlamentare. Quindi di regola il funzionamento del sistema francese è stato non semipresidenziale ma "ultrapresidenziale", come l'ha definito nel 1992 Georges Vedel, e il Capo dello Stato ha potuto cumulare "le prerogative e le armi di un presidente degli Stati Uniti e quelle di un Primo ministro britannico" (così Dominique Chagnollaud e Jean-Louis Quermonne nel 1996). Oltre ai notevoli poteri personali riconosciutigli dalla Costituzione (non soggetti a controfirma), come la nomina del Primo ministro e dei ministri, l'indizione del referendum su progetti di legge in materie fondamentali, lo scioglimento dell'Assemblea

nazionale, l'assunzione dei pieni poteri in un grave stato di emergenza, l'impugnazione preventiva di un trattato internazionale o di una legge al Consiglio costituzionale, il Presidente stabilisce in prima persona le politiche interne e estere che devono essere attuate dal Primo ministro e dal Governo.

Questa situazione ha determinato un forte squilibrio tra i poteri. Si è avuta in primo luogo una sostanziale subordinazione del Parlamento, i cui poteri sono ridotti sia nell'esercizio della potestà legislativa sia nel controllo delle funzioni esercitate dal Governo e sono soggetti al ricorso a istituti che impongono la volontà dell'esecutivo, come la questione di fiducia *ex art. 49, c. 3, Cost.*, che, qualora non sia presentata una mozione di censura contro il Governo, comporta l'approvazione di una sua proposta di legge senza alcun voto dell'Assemblea nazionale. D'alto lato le leggi approvate dal Parlamento possono essere impugunate dal Presidente o dal Primo ministro di fronte al Consiglio costituzionale e l'Assemblea nazionale può essere sciolta liberamente dal Capo dello Stato. Le riforme introdotte nel 2000/2001 con la riduzione a cinque anni del mandato presidenziale equiparato a quello del Parlamento e con la posposizione delle elezioni parlamentari di circa due mesi rispetto a quelle presidenziali non hanno affatto migliorato la situazione. In particolare è costantemente aumentato lo scarto tra la partecipazione elettorale all'elezione del Presidente e a quella dell'Assemblea nazionale, che nelle elezioni del 2017 e di 2022 è stata rispettivamente del 74,56% e del 71,99% per le prime, mentre per le seconde è precipitata al 42,64% e al 46,23%, il che segnala un deficit democratico, derivante dallo stato d'animo presente in circa un quarto dell'elettorato tendente a considerare irrilevanti le elezioni parlamentari una volta scelto il Presidente. L'indebolimento della rappresentanza produce un effetto negativo sul rapporto tra istituzioni e società, una parte sempre più ampia della quale è portata a fare ricorso a periodiche e massicce proteste extraparlamentari, come quelle verificatesi negli ultimi anni con i *Gilet jaunes*, con i prolungati scioperi e manifestazioni contro l'aumento dell'età pensionabile, con le rivolte violente nelle periferie determinate da interventi repressivi della polizia.

Uno squilibrio si verifica anche all'interno del potere esecutivo, dove il Presidente ha di regola il dominio nei confronti del Primo ministro. La situazione è aggravata dalla sostanziale irresponsabilità politica del Capo dello Stato, confermata dalla riforma del 2007 che ha stabilito l'improcedibilità per gli atti compiuti nel corso del mandato e ne ha previsto la destituzione nel caso estremo di "mancanza ai suoi doveri manifestamente incompatibile

con l'esercizio del suo mandato", su delibera adottata dai due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune in seguito alla messa in stato d'accusa delle Camere con identica maggioranza, presupposti e condizioni che la rendono praticamente impossibile. La sostanziale irresponsabilità politica del Presidente determina un singolare fenomeno di instabilità governativa, sottovalutato da quanti celebrano il modello francese come esempio di istituzioni stabili, per cui dal 1958 ad oggi vi sono stati in Francia quarantaquattro governi (con una durata media di circa diciotto mesi) e venticinque Primi ministri (ed è in atto la formazione del quarantacinquesimo governo con un nuovo Primo ministro), i quali svolgono la funzione di parafulmine dello scontento popolare determinato dalle politiche presidenziali.

5. Nella forma di governo vi sono alcuni contrappesi anche se non paragonabili a quelli previsti nel modello presidenziale degli Stati Uniti. Vi è innanzitutto la possibilità della *cohabitation* tra il Presidente e una maggioranza nell'Assemblea nazionale di opposto orientamento politico. È un po' l'equivalente del *divided government* che si verifica negli Stati Uniti con la differenza che in Francia la natura dualistica dell'esecutivo impone la nomina come Primo ministro di un esponente della maggioranza parlamentare. Tuttavia il ruolo equilibratore della *cohabitation* non va esagerato per due ragioni. La prima è dovuta alla rarità del suo verificarsi: solo tre volte per un totale di nove anni (1986/1988, 1993/1995, 1997/2002) e una sola volta per un'intera legislatura. La seconda ragione consiste nel mantenimento da parte del Presidente di importanti prerogative in materia di politica estera e di difesa e nella titolarità di contropoteri che possono ostacolare le decisioni adottate dal Consiglio dei ministri o ritardarne l'attuazione. Ne deriva un appannamento della identificabilità/responsabilità circa le politiche adottate che nel periodo di coabitazione più prolungato ha determinato un forte calo di popolarità sia del Presidente (Chirac) sia del Primo ministro (Jospin) venuta alla luce nelle elezioni del 2002 che hanno eliminato il secondo dal ballottaggio e costretto il primo a confrontarsi con il leader dell'estrema destra Jean Marie Le Pen.

I contrappesi più significativi sono rappresentati dal potere, introdotto nel 1974, della minoranza parlamentare (sessanta deputati o sessanta senatori) di impugnare in via preventiva di fronte al Consiglio costituzionale le leggi ordinarie, una previsione che potrebbe utilmente essere recepita in Italia nel quadro della istituzione di uno "statuto dell'opposizione", e dal ruolo svolto dal giudice costituzionale che nel 2008 è stato arricchito

dalla introduzione, accanto a quello preventivo, del controllo successivo di legittimità costituzionale relativo a disposizioni che attentino ai diritti e alle libertà su iniziativa di una parte nel corso di un giudizio, anche se le richieste dei giudici sono sottoposte al filtro esercitato dal Consiglio di Stato o dalla Corte di Cassazione.

Per il resto la riforma costituzionale più ampia, operata nel 2008, pur introducendo alcune novità in materia di autonomia del Parlamento e di limitato riconoscimento dello statuto dell'opposizione, non ha risolto il problema della ambiguità di una forma di governo dualistica e fortemente squilibrata.

6. Il funzionamento della Quinta Repubblica, che dal 1981 ha prodotto l'alternanza al Governo, è stato favorito da due fattori: la natura bipolare del sistema politico, fondata dal 1970 sulla distinzione *droite/gauche* e sull'egemonia crescente di un partito all'interno di ciascuna delle due coalizioni); il *fait majoritaire*, vale a dire la conquista (dal 1962) della maggioranza assoluta dei seggi dell'Assemblea nazionale da parte della coalizione vincente grazie al sistema elettorale maggioritario a doppio turno. Ebbene, entrambi i fattori sono entrati in crisi con le due elezioni del Presidente Macron "*ni de droite ni de gauche*". Quelle del 2017, che hanno dato la maggioranza all'Assemblea nazionale al partito di centro macroniano, hanno affossato il bipolarismo e indebolito i partiti tradizionali a vantaggio di partiti radicali di destra e di sinistra, inaugurando un sistema politico a multipartitismo polarizzato. Tale tendenza si è approfondita nelle elezioni del 2022 che hanno ulteriormente indebolito il partito gollista e quello socialista, rafforzato i partiti estremi e non hanno attribuito la maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione macroniana (che ne ha avuti 245 su 577). Quindi il sistema elettorale maggioritario a doppio turno non è stato in grado di produrre gli effetti che gli venivano attribuiti: una maggioranza certa e la penalizzazione dei partiti estremi. Ciò è dovuto al fatto che in Francia, così come negli Stati Uniti, si sono approfondite le fratture sociali, economiche, etniche e politiche le quali hanno messo in luce l'incapacità delle istituzioni, caratterizzate dalla forte delegazione di poteri al Presidente e dalla debolezza del Parlamento, di rappresentare adeguatamente ampi settori sociali.

Il nuovo assetto del sistema politico-parlamentare ha prodotto conseguenze sul funzionamento della forma di governo. Il Presidente Macron, dopo aver consultato le forze politiche parlamentari per la prima volta nella storia della V Repubblica, ha formato un governo di minoranza e, di fronte alla difficoltà di trovare nell'Assemblea nazionale una

maggioranza favorevole alla leggi proposte, come quella sulle pensioni, ha invitato il Primo ministro a fare ricorso ai più drastici istituti di razionalizzazione previsti nella Costituzione in forma anche congiunta, che hanno ridotto drasticamente i tempi di discussione parlamentare e imposto l'approvazione della legge. Ciò rende sempre più evidente la "solitudine" del Presidente, che ha avuto una attitudine golliana in un contesto profondamente cambiato, nel quale non può più invocare il legame diretto con l'opinione popolare per giustificare lo scavalco dei corpi intermedi. In definitiva la forma di governo francese si trova in uno stato di incertezza e di paralisi, derivante dalla difficoltà di concordare le necessarie riforme istituzionali volte a favorire la partecipazione popolare e a rendere più equilibrato il rapporto tra i poteri.

7. La recezione in Italia del modello francese, oltre a difettare, come si è detto, dei presupposti che ne hanno permesso l'affermarsi, produrrebbe effetti non positivi.

Il Presidente della Repubblica verrebbe trasformato da organo di garanzia a soggetto politico che esercita il potere di governo; nel fasi di *cohabitation* potrebbe esercitare un ruolo di opposizione nei confronti di un governo e di una maggioranza parlamentare di opposto orientamento politico che renderebbe più problematico il funzionamento del Governo. La centralità dell'elezione presidenziale ridurrebbe con ogni probabilità la partecipazione popolare alle elezioni parlamentari che sarebbero ritenute da ampi settori del corpo elettorale di secondaria importanza in quanto ininfluenti sul governo del paese. Ciò produrrebbe una debolezza genetica del Parlamento e renderebbe ancora più forte lo squilibrio che già caratterizza i rapporti tra Governo e Parlamento. Il possibile verificarsi di una situazione di *cohabitation* o di un Parlamento privo di una maggioranza non garantirebbe la stabilità di governo e porrebbe problemi di funzionamento dell'esecutivo e di identificabilità-responsabilità dell'autore delle politiche pubbliche. A tal proposito ritengo che sarebbe abnorme stabilire che il voto dato al Presidente determini la maggioranza parlamentare, il che, oltre a non corrispondere affatto a quanto è previsto nel modello francese, violerebbe il principio della indipendenza e della autonomia del Parlamento e potrebbe favorire una deriva autocratica, come quella che si è verificata in Russia e in Turchia. In questo quadro il ruolo dei partiti invece di essere rilanciato verrebbe ridotto a quello di comitati elettorali che operano al servizio dei candidati alla presidenza. Infine in un contesto caratterizzato da un multipartitismo polarizzato sarebbero incentivate le fratture sociali e quelle politiche, che dal 1994 hanno prodotto in Italia un "bipolarismo muscolare" e anomalo.

In conclusione non pare una buona idea prendere come riferimento un'esperienza come quella della Quinta Repubblica francese il cui funzionamento negli ultimi anni ha mostrato segni evidenti di crisi e di scollamento tra istituzioni e società. Né ci si può “consolare” rilevando che problemi analoghi esistono in tutte le democrazie in quanto la particolare rigidità del presidenzialismo alla francese ne rende più problematica la soluzione.