

Importare il presidenzialismo. Consigli da un costituzionalista democrat per governare l'Italia alla francese

Le grandi democrazie non possono strutturalmente adempiere ai loro compiti, e in particolare rispondere alle crisi, dentro assetti tendenti all'assemblearismo. Sono note le ragioni politiche, dovute al quadro internazionale, che in sede di Assemblée costituente fecero aggio su quelle tecniche, ben supportate tra l'altro, anche rispetto all'elezione popolare diretta del presidente, da Calamandrei e Tosato, giungendo all'elusione dell'ordine del giorno Perassi che optava per la forma parlamentare a patto di escluderne le degenerazioni assembleari. Teniamo però presente la traiettoria. Man mano che le distanze ideologiche della Guerra fredda si riducevano sul piano interno, le componenti riformiste presenti nelle principali forze politiche della prima fase della Repubblica, resesi conto delle difficoltà a perseguire un riformismo coerente in un quadro segnato dai poteri di veto, hanno sostenuto due verità parziali. Per un verso il Partito socialista, anche traendo esempio dalla vittoria mitterrandiana, ha avuto il merito di togliere il tabù sull'elezione diretta del presidente, mentre la sinistra dc e il Pci ebbero quello, dopo lo scontro del 1953 sulla cosiddetta "legge truffa", di mettere in discussione la proporzionale pura per riproporre un nesso più stringente tra consenso, potere e responsabilità. In realtà, come visto poi nel 1993 per i comuni e le province e nel doppio passaggio 1995 e 1999 per le regioni, si trattava di due verità parziali e complementari: elezione diretta del vertice dell'esecutivo e sistema elettorale selettivo realizzano le promesse di una democrazia governante solo quando si integrano. E ciò anche e soprattutto quando, come nel periodo recente, il sistema dei partiti subisce forti spinte alla frammentazione e alla disgregazione che possono così trovare forti barriere istituzionali. Tale è appunto la situazione oggi in tutti i livelli sub-nazionali dove l'insieme delle regole consente di designare un chiaro vincitore normalmente in grado di governare per l'intera legislatura, mentre ciò non accade sul piano nazionale.

Si obietta: perché però privarsi della risorsa di un capo dello stato super partes a legittimazione indiretta in grado di intervenire nelle situazioni di crisi? Per rispondere occorre una lettura obiettiva dell'evoluzione della forma di governo. Gli articoli relativi al presidente sono stati costruiti sull'ipotesi che la fisarmonica dei poteri presidenziali si possa flessibilmente aprire nelle situazioni di crisi, non in permanenza. Solo così si possono interpretare secondo uno schema di imparzialità la scelta di nominare alla guida del governo l'esponente A in luogo dell'esponente B quando più soluzioni siano astrattamente possibili per ottenere la fiducia, di scegliere la data delle elezioni nel periodo X anziché in quello Y. Se la fisarmonica è stabilmente aperta, persino contro la volontà soggettiva del presidente in carica, come accaduto con Scalfaro e Napolitano, nessuna mistica dell'im-

parzialità potrà celare il fatto che si sarà di fronte a scelte politiche opinabili difficilmente conciliabili con l'elezione indiretta. Al punto che il medesimo presidente Napolitano, costretto ad accettare la rielezione in un contesto di ingorgo istituzionale in cui la scelta dell'uno o dell'altro candidato al Colle diventava quasi impossibile per le sue connessioni quasi immediate con la formazione del governo successivo, ha dovuto evocare, andando un po' al di là della logica della responsabilità diffusa, un possibile appello al paese ipotizzando possibili dimissioni nel caso in cui le forze politiche che lo avevano sollecitato non fossero poi state conseguenti nel formare sollecitamente un governo. In realtà la macchina delle istituzioni viene ormai avviata stabilmente e mantenuta in funzione dallo starter e non più dal motore normale. La nomina piena ex art. 92 col governo Letta si è manifestata a inizio della legislatura per la prima volta dal 1994 e non solo durante il suo svolgimento, quando entrava in crisi il governo derivante dal voto degli elettori. La sentenza della Corte 1/2013, sia pure in un obiter dictum, ha intanto dato un autorevole imprimatur allo slittamento in corso nella dottrina del potere di scioglimento da duumvirale a sostanzialmente presidenziale. Come se non bastasse, in relazione alle crisi internazionali, nonostante le indicazioni della commissione Paladin istituita dopo la crisi di Sigonella avessero cercato di rimarcare la centralità del continuum governo-Parlamento negli indirizzi relativi all'impiego delle Forze armate senza un protagonismo autonomo del presidente, sia il legame stringente di tali scelte coi vincoli posti dall'art. 11 di cui il presidente è garante, sia l'eterogeneità delle coalizioni, hanno portato a un'indubbia centralità del presidente della Repubblica nelle ultime due più gravi crisi internazionali, con la scelta del non intervento in Iraq e quella opposta in Libia.

Se nomina del governo, scioglimento, decisione finale sulle crisi internazionali sono stabilmente nelle mani di un organo costituzionale che era chiamato a far questo di riserva, non in prima istanza, e in vista di un ritorno a un funzionamento fisiologico che non ha luogo, non siamo di fronte a flessibilità, ma a stabile dissociazione tra poteri e legittimità che chiede di essere ricomposta.

Quest'ultimo passaggio si presta a una connessione stringente con la questione del contrasto alla personalizzazione della politica. In realtà gli aspetti degenerativi di questo fenomeno complesso, ambiguo e per molti aspetti irreversibile con la caduta delle appartenenze tradizionali, si sono già manifestati ampiamente nell'attuale sistema. Fu uno degli aspetti più affrontati in un celebre dibattito del primo giugno 1961 presso il settimanale L'Express tra il politico François Mitterrand e lo studioso Maurice Duverger. Per Duverger i fenomeni antipolitici, ultimo il poujadismo nel 1956, erano figli di un "popolo frustrato" a cui si era ne-

gata per la frammentazione del sistema una "personalizzazione normale", impedendo la scelta in alternativa tra le personalità più popolari, come Mendès France a sinistra e Pinay a destra, scartati dalla guida del governo appena diventati troppo popolari nel paese. Contrariamente ai timori di Mitterrand, per Duverger "una delle prime conseguenze" del completamento del sistema con l'elezione diretta "sarebbe (stata) di rivalutare i partiti. Per poter affrontare uno scrutinio nazionale, infatti, bisogna avere dietro di sé un'enorme organizzazione a scala nazionale, cioè un partito. Si assisterebbe quindi alla sparizione dei piccoli partiti e a un rafforzamento delle grandi formazioni, che dovrebbero disciplinarsi e dotarsi di un capo", l'elezione diretta "forzerebbe i partiti a pensarsi in un quadro disciplinato e nazionale". Mitterrand imparò benissimo la lezione del grande esperto di partiti politici e riuscì a usare il ruolo di candidato unico della sinistra alle prime elezioni dirette del 1965 come trampolino di lancio per costruire il nuovo Partito socialista nel 1971 aggregando alla decotta Sfiio (Sezione francese dell'Internazionale operaia) i vari gruppi della sinistra laica e cattolica, costruendo grazie al vincolo dell'elezione diretta quel partito a vocazione maggioritaria che la sinistra non comunista non aveva mai avuto.

Il punto di riferimento quindi, sia per l'identica dimensione di scala dei due paesi sia per i problemi analoghi relativi al sistema dei partiti (e non solo tra Quarta Repubblica e Italia di oggi, basta vedere come Olanda al primo turno delle presidenziali con poco meno del 30 per cento prenda tanto quanto la coalizione di centrosinistra prima arrivata in Italia) non è una generica categoria di semipresidenzialismo, ma il concreto modello francese, comprese le correzioni inserite dopo il 2000. Da dove vengono queste ultime correzioni e perché ci sono utili? Nel 1962, quando gli intellettuali della sinistra non comunista decisero di votare "Sì" al referendum sull'elezione diretta, segnarono tuttavia una serie di incongruenze nel modello che avrebbero dovuto essere riviste. In particolare la scelta di un presidente chiaramente governante avrebbe dovuto comportare la riduzione del mandato a cinque anni, la medesima della Camera, nonché il tetto ai mandati. Queste sono state alcune delle principali revisioni del testo introdotte dal 2000. In quella data si optò infatti per il quinquennato e si stabilì un ordine delle elezioni per cui le presidenziali debbano precedere di poche settimane le legislative, in modo da avere costantemente le parlamentari in luna di miele presidenziale ed escludendo con tutta probabilità il fenomeno della coabitazione, come del resto dimostrato dalle tre esperienze successive di 2002, 2007 e 2012. Anche il ricorso allo scioglimento anticipato è stato così del tutto sdrammatizzato rispetto allo sfalsamento precedente dei mandati, quando il presidente neo eletto per sette

anni era portato a sciogliere un Parlamento in vita da soli due anni. Ora è una possibile risorsa solo nei casi limite di morte o dimissioni del presidente per riallineare le scadenze. Da sottolineare anche le ulteriori e coerenti novità introdotte nel 2008 nella logica di un presidente governante che non cumula anche funzioni di garanzia e che trova di fronte a sé dei chiari contropoteri: il tetto ai due mandati consecutivi, la costituzionalizzazione dell'opposizione parlamentare con un rinvio per il dettaglio ai

regolamenti parlamentari, la perdita del potere di garanzia della presidenza del Consiglio superiore della magistratura a favore del primo presidente della Cassazione. Si tratta delle norme che, con qualche lieve differenza ulteriormente garantista (mandato a 4 anni e non rieleggibilità assoluta dopo due mandati) nonché con l'introduzione del ricorso preventivo di costituzionalità su istanza delle minoranze parlamentari tipico della Francia dal 1974 e col rinvio a una legge di puntuale regolamentazio-

ne della campagna elettorale per garantire un'effettiva par condicio tra i candidati si ritrovano nel disegno di legge di iniziativa popolare del movimento Scegliamoci la Repubblica che verrà presentato domani mattina al tempio di Adriano e che, pertanto, senza dogmatizzare nulla, rappresenta comunque il principale punto di riferimento obiettivo per la "traduzione" aggiornata ed equilibrata in italiano del modello francese nell'oggi.

Stefano Ceccanti

