

La forma di governo: la scelta semi-presidenziale senza alternative praticabili, come e perché

(rielaborazione della relazione al convegno di "Mondoperaio" del 21 maggio 2013)

di Stefano Ceccanti
(30 maggio 2013)

1. Ripartire dal Maritain del 1943 sulle debolezze delle democrazie pre-belliche e sulle terapie. Nell'esilio americano, durante la pesante parentesi di Vichy, il filosofo personalista Jacques Maritain, così come altri antifascisti, ripensa alle debolezze delle forme parlamentari continentali pre-belliche che avevano favorito l'ascesa dei fascismi e formula una serie di osservazioni per gli assetti della ricostruzione. In primo luogo evitare grazie al collegio uninominale la frammentazione delle assemblee elettive a causa del "cavallo di Troia della rappresentanza proporzionale" dato che il suffragio universale "non ha lo scopo di rappresentare semplicemente opinioni e volontà atomistiche, ma di dar forma ed espressione alle correnti comuni d'opinione e di volontà". La linea politica di una democrazia dev'essere francamente e decisamente determinata dalla maggioranza, mentre i partiti che compongono la minoranza svolgeranno il ruolo, fondamentale anch'esso, di elemento critico. Così la maggioranza e la minoranza esprimono la volontà del popolo in due modi opposti, ma complementari e egualmente reali "(1). Sono riflessioni identiche a quelle con cui Sturzo, durante l'esilio americano, capovolge le sue posizioni del 1919. In secondo luogo, con l'espansione dei compiti dello Stato, nonostante le impostazioni tradizionali nelle forze popolari sorte prima nella società, poi giunte alla rappresentanza e per un certo tempo escluse dal Governo ormai "sarebbe confondere gli ordini considerare l' 'esecutivo' come un semplice organo di esecuzione degli atti di governo decisi dal legislativo..E' l'esecutivo che governa in ultima istanza" (2). Un esecutivo posto tra un Presidente della Repubblica eletto direttamente che lo nomina e un Parlamento che lo controlla senza però che la sua forza nel controllarlo sia identificato con la "possibilità di rovesciare il Governo" (3), come accadeva invece nella Terza Repubblica dove vi era il collegio uninominale maggioritario ma non anche l'elezione diretta del Presidente e come accadeva a Weimar dove, a rovescio, l'elezione diretta poggiava invece sulla proporzionale. "Si avrebbe così" - conclude Maritain - un certo adattamento del regime presidenziale in vigore negli Stati Uniti", ovvero il sistema che da Duverger in poi chiamiamo semi-presidenziale e che la Francia ha introdotto pienamente nel 1962, ha radicato definitivamente nel 1981 (con l'alternanza presidenziale e parlamentare verso sinistra) ed ha perfezionato nel 2000 (mandato ridotto a cinque anni e calendario con precedenza delle presidenziali sulle legislative per escludere la coabitazione e per assicurare il 'fatto maggioritario' trainato dall'elezione presidenziale) e nel 2008 (costituzionalizzazione dello Statuto dell'Opposizione rinviato nel dettaglio ai regolamenti parlamentari e tetto ai mandati presidenziali).

2. Ricomporre le due verità parziali dei filoni riformisti italiani: sistemi elettorali selettivi e forme di governo rinnovate si tengono tra di loro. Le grandi democrazie, come aveva ben colto Maritain, non possono strutturalmente adempiere ai loro compiti, e in particolare rispondere alle crisi, dentro assetti parlamentari scarsamente razionalizzati e tendenti all'assemblearismo. In altra sede mi sono soffermato sulle ragioni politiche, dovute al quadro internazionale, che in sede di Assemblea 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.

Forma parlamentare che allora era vista imperniata sul rapporto fiduciario senza che l'introduzione eventuale dell'elezione diretta portasse fuori dalla categoria. Del resto tutt'oggi anche larga parte della dottrina francese parla per il proprio Paese di forma parlamentare a correttivo presidenziale, a captazione presidenziale. Comunque la si voglia risolvere metodologicamente sul piano delle categorie e delle definizioni (5) resta il fatto che la centralità del rapporto fiduciario e di chi abbia la maggioranza in Parlamento impedisce di parlare di queste forme di governo come di esperienze radicalmente diverse e discontinue. L'inserimento di un Presidente eletto direttamente può anche essere visto come una delle forme di razionalizzazione del parlamentarismo, ovvero un modo di ritornare al dualismo originario della forma parlamentare (in cui il Governo dipendeva dal Re e dalla maggioranza parlamentare) facendo poggiare entrambi i pilastri sul suffragio universale (6).

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 dall'assemblearismo e dai poteri di veto, hanno sostenuto due verità parziali, anche sulla base delle rispettive esigenze di parte. 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 (che avrebbe facilitato il riequilibrio a sinistra portando con tutta probabilità a un candidato comune socialista), 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. Il Psi difendeva invece la proporzionale per usare spregiudicatamente il potere di coalizione e questo, con l'accumulazione di un potere locale sproporzionato, si rivelò alla lunga una sua debolezza decisiva. La sinistra dc e il Pci non volevano invece porsi il problema della legittimazione diretta a livello nazionale delle cariche monocratiche perché la Dc come modello di partito si era stabilizzata intorno ad un equilibrio oligarchico di capi corrente equiordinati e il Pci sapeva che avrebbe dovuto cedere la leadership ad altri. Non a caso nessuno di quei partiti riuscì a reggere senza traumi alla transizione.

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 si integrano a vicenda, 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 a bloccare gli effetti negativi. 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. Lo aveva invece capito, sulla base dell'esperienza francese, dove aveva votato Sì al referendum del 1962 sull'elezione diretta, Jacques Delors, che l'11 maggio 1996, qualche giorno dopo la vittoria dell'Ulivo alle Politiche aveva invitato su "Repubblica" il centrosinistra a varare una riforma semipresidenziale giacché non si trattava solo di andare al Governo in un quadro immutato ma di intervenire sulla Costituzione "superando l'impotenza dello Stato e l'instabilità del Governo" considerato che (e qui come vediamo anche Delors non intende la forma semi-presidenziale come una tipologia separata) "anche in una democrazia parlamentare è necessario" legittimare direttamente "qualcuno che incarni la nazione e lo Stato e che si sforzi di far rispettare le regole del gioco e l'integrità del Paese", tanto più di fronte alla simultanea necessità di "rafforzare ulteriormente i poteri delle regioni, in conformità a delle reali aspirazioni, soprattutto al Nord e alla necessità oggettiva di responsabilizzare le autorità locali" (7).

Chiediamoci a questo punto della transizione italiana cosa accadrebbe se la forma di governo nazionale restasse identica con Governi deboli di fronte a Comuni e Regioni i cui vertici sono stati rafforzati dall'elezione diretta e i cui poteri amministrativi e legislativi sono stati poi significativamente incrementati in coerenza con quella scelta. I rischi di dissoluzione dell'unità sarebbero tutt'altro che teorici. I pericoli della conservazione istituzionale sono ben più elevati di quelli dell'innovazione.

3. L'alternativa ormai inesistente: perché i tre criteri dei saggi a favore della soluzione parlamentare rinnovata non sono risolutivi. Nel noto rapporto dei cosiddetti saggi in materia istituzionale non si difende lo status quo, ma, dopo aver presentato anche l'alternativa semi-presidenziale, si opta per una razionalizzazione più soft della forma parlamentare sulla base di tre criteri. Quello che a prima vista appare più fondato è il riferimento all'armonia col complessivo disegno costituzionale. Indubbiamente in chiave statica l'introduzione dell'elezione diretta di un Presidente con poteri significativi incidenti sul Governo comporta una modificazione più forte del testo sia in termini quantitativi sia qualitativi. In termini dinamici questo non è però un criterio risolutivo giacché occorrerebbe dimostrare che l'alternativa più soft è in grado di ottenere risultati effettivamente efficaci. Qual è però il punto? Da circa vent'anni quella strada è stata perseguita sul piano dell'innovazione della legislazione elettorale. È vero che tale innovazione è stata incoerente, incentivando al contempo bipolarizzazione e frammentazione, ed anche regressiva (basti pensare al passaggio tra la legge Mattarella e quella Calderoli). Tuttavia, al netto di tali contraddizioni, tranne un breve momento nel 2008, per scelte politiche che andavano controcorrente rispetto agli incentivi elettorali, il sistema non è sembrato in grado, anche ove fosse stato meglio sollecitato, di configurarsi come una base idonea al funzionamento di una forma di governo parlamentare efficiente. Quest'ultima richiede una strutturazione se non bipartitica almeno bipolare con coalizioni coese intorno a un partito guida di ciascuna di esse, in cui la leadership interna di partito ed esterna di governo sia unificata e indiscussa e il numero dei componenti della coalizione sia limitato. In assenza di questi requisiti di base le classiche norme costituzionali di razionalizzazione (investitura parlamentare del solo Premier, attribuzione con alcune condizioni al medesimo del potere di scioglimento come deterrente contro le crisi, varie forme di regolamentazioni di fiducia e sfiducia) possono ben poco, si rivelano delle sovrastrutture poco incidenti. Non a caso nel testo della IV Repubblica francese del 1946 e della Legge Fondamentale di Bonn del 1949 erano sostanzialmente analoghe e, poggiando su due diversi sistemi di partito, hanno prodotto esiti divergenti. Nessun dubbio che le condizioni italiane appaiano più simili a quelle francesi che non a quelle tedesche. Come ha scritto puntualmente Pietro Scoppola, la Germania Federale nasce come bipolare perché il comunismo è un altro Stato, il relativo partito può essere messo fuori legge insieme a quello nazista sulla base dell'art. 21 della Costituzione, Adenauer somma da subito la leadership di partito con quella di Governo e rifiuta dall'inizio la grande coalizione con la Spd per "abituare il popolo tedesco all'idea che il partito più forte doveva assumere la guida del Paese lasciando all'altro grande partito il compito di un'opposizione responsabile e compatibile con l'interesse di tutto lo Stato (e)...avrebbe avuto la prospettiva di conquistare il potere in occasione di una consultazione popolare. Questa è la democrazia parlamentare" (8). Insomma le modifiche sarebbero minori ma scarsamente efficaci, non risolutive.

Il secondo criterio che fonda l'opzione preferenziale degli esperti è quello della flessibilità che sarebbe maggiore disponendo della risorsa di un Capo dello Stato super partes a legittimazione indiretta in grado di intervenire nelle situazioni di crisi. Perché privarsene? Un criterio usato però con qualche contraddizione interna giacché le soluzioni individuate dai medesimi saggi in termini di razionalizzazione ridurrebbero i poteri del Capo dello

Stato a favore del Parlamento (sulla nomina del Presidente del Consiglio) e aggiungerebbero prerogative di quest'ultimo rispetto al Capo dello Stato (sulla proposta di scioglimento) ed usato anche con qualche omissione giacche' le regole attuali non impedirebbero a una maggioranza coesa di eleggere un suo Presidente. Tuttavia il punto chiave non sono ne' le contraddizioni interne ne' l'omissione, e' invece la lettura obiettiva dell'evoluzione della forma di governo. Gli articoli relativi al Presidente della Repubblica sono stati costruiti sull'ipotesi che la fisarmonica dei poteri presidenziali si possa flessibilmente aprire nelle situazioni di crisi, non in permanenza. Solo cosi' si possono interpretare secondo uno schema di imparzialita' la scelta di nominare ex art. 92 alla guida del Governo l'esponente A in luogo dell'esponente B quando piu' soluzioni siano astrattamente possibili per ottenere la fiducia ex art. 94, di scegliere la data delle elezioni ex art. 88 nel periodo X anziche' in quello Y ritenendo un'esperienza di Governo conclusa e sperimentando prima in alternativa allo scioglimento non la formazione di una maggioranza qualsiasi ma con alcuni vincoli come il consenso della parte maggioritaria della coalizione uscente (non riuscito a Scalfaro col Governo Dini e invece riuscito a Napolitano col Governo Monti). Se la fisarmonica e' stabilmente aperta, persino contro la volonta' soggettiva del Presidente in carica, come accaduto con Scalfaro e Napolitano, nessuna mistica dell'imparzialita' potra' celare il fatto che si sara' di fronte a scelte politiche opinabili difficilmente conciliabili a regime 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 la' della logica della responsabilita' 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. Difficile francamente rubricare questi passaggi sotto la voce flessibilita' anziche' quella patologia, sia pure una patologia governata, specie se accanto alla immagine della fisarmonica poniamo l'altra usata insieme di solito, quella del motorino di avviamento. In realta' la macchina delle istituzioni viene ormai avviata stabilmente e mantenuta in funzione dallo starter e non piu' dal motore normale. La nomina piena ex art. 92 col Governo Letta si e' 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 centralita' 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 e' garante, sia l'eterogeneita' delle coalizioni, hanno portato a un'indubbia centralita' del Presidente della Repubblica nelle ultime due piu' gravi crisi internazionali, con la scelta del non intervento in Irak e quella opposta in Libia (9). 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 flessibilita', ma a stabile dissociazione tra poteri e legittimita' che chiede di essere ricomposta.

Quest'ultimo passaggio si presta ad una connessione stringente con l'ultimo criterio adottato, quello del contrasto alla personalizzazione della politica. In realta' gli aspetti degenerativi di questo fenomeno complesso, ambiguo e per molti aspetti irreversibile con la caduta delle appartenenze tradizionali, si sono gia' manifestati ampiamente nell'attuale

sistema. Fu uno degli aspetti piu' affrontati in un celebre dibattito del primo giugno 1961 presso il settimanale "L'Express" tra il politico François Mitterrand e lo studioso Maurice Duverger, ovvero tra due personalita' rilevanti della sinistra non comunista, rispettivamente di matrice laico-repubblicana e cattolica. La premessa comune e' che ci si trovava in una fase di transizione. L'emergenza algerina, che aveva provvisoriamente imposto la governabilita' intorno a un'interpretazione presidenzialista della Costituzione stava finendo e a stabilizzare la situazione non bastavano ne' la riforma elettorale del 1958 che aveva reintrodotta il collegio uninominale maggioritario a doppio turno ne' il testo costituzionale dello stesso anno suscettibile di piu' letture.

Mitterrand, come i nostri saggi ma con un di piu' di innovazione sullo schema parlamentare, sosteneva che sarebbe bastato un automatismo secco tra sfiducia al Primo Ministro e scioglimento (una sfiducia distruttiva), mentre Duverger propendeva per stabilizzare l'interpretazione presidenziale poggiandola sull'elezione diretta. Opposta la lettura su personalizzazione e partiti. Per Duverger i fenomeni antipolitici, ultimo il poujadismo nel 1956, erano figli di un "popolo frustrato" a cui si era negata per la frammentazione del sistema una "personalizzazione normale", impedendo la scelta in alternativa tra le personalita' piu' popolari, come Mendès France a sinistra e Pinay a destra, scartati dalla guida del Governo appena diventati troppo popolari nel Paese (10). 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 se' un'enorme organizzazione a scala nazionale, cioe' 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" (11). Mitterrand imparo' benissimo la lezione del grande esperto di partiti politici e riusci' ad 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 Sfiò (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. In astratto una soluzione parlamentare alternativa si potrebbe anche immaginare, certo molto piu' forte di quella immaginata dai saggi, trasponendo la forma di governo utilizzata per i comuni con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il sistema "simul stabunt simul cadent" tra Camera politica e Presidente e l'assegnazione del premio di maggioranza dopo un'eventuale turno di ballottaggio nazionale. Tuttavia esso, modificando radicalmente l'entrata in funzione del Governo e lo scioglimento, non porrebbe minori problemi di riscrittura complessiva rispetto alla soluzione semi-presidenziale, in particolare rispetto alla figura del Capo dello Stato, fatalmente compressa, e non consentirebbe facilmente una competizione in collegi uninominali, la migliore per avvicinare eletti ed elettori senza cadere nel sistema delle preferenze che non e' utilizzato nelle grandi democrazie per non distruggere la coesione interna ai partiti. Una soluzione di quel tipo, neo-parlamentare in senso forte, ha infatti bisogno della certezza della maggioranza, assicurabile solo col premio. Viceversa la soluzione semi-presidenziale consente di utilizzare i collegi su cui peserebbe l'effetto di trascinarsi della preventiva elezione presidenziale.

4. Quale semi-presidenzialismo? Quello francese dopo il 2000 e il 2008, un Presidente governante con limiti e contropoteri, senza cumulare funzioni di garanzia all diavolo come sempre si annida nei dettagli. Quando nel 1997-1998 si discusse di semi-presidenzialismo alla Bicamerale D'Alema il quadro era oggettivamente complicato dalla lunga coabitazione quinquennale dovuta all'errore di Chirac, il quale, eletto nel 1995 con un mandato

settennale ed avendo ereditato un'Assemblea in cui il centro-destra era già maggioranza, non sciolse nella luna di miele della sua elezione presidenziale, come sempre avevano fatto i suoi predecessori, ma solo nel '97. Anche per questo prevalsero in Bicamerale impostazioni di tipo strabico tendenti a ridurre i poteri del Presidente italiano rispetto alla Costituzione attuale pur nel momento in cui se ne prevedeva la maggiore legittimazione diretta. Un rischio di tipo sostanzialmente trasformistico che era stato individuato anzitempo, al congresso della Fuci del 1996, da Maurice Duverger che lo aveva criticato sotto due profili. Il primo per l'errata lettura costituzionale dei semi-presidenzialismi cosiddetti deboli, come quello austriaco e portoghese, presentati in alternativa al francese, come soluzioni più equilibrate. In realtà il carattere debole di quei semi-presidenzialismi non attiene affatto al testo costituzionale, che prevede per il Presidente poteri addirittura superiori a quello francese, non solo lo scioglimento discrezionale e il potere di nomina del Primo Ministro, ma anche un potere esplicito di revoca che in Francia si afferma invece solo di fatto. In quei Paesi l'elezione diretta è stata inserita quando i leaders di partito si erano già abituati a candidarsi per il Parlamento, non per la Presidenza, e la forma di governo si è comunque stabilizzata su maggioranze coese. Da noi invece il ricorso al semi-presidenzialismo si motiva proprio per risolvere i problemi aperti della forma di governo. In secondo luogo Duverger criticava la conseguenze devastanti di questa errata lettura (che ignorava peraltro come comparabili siano anzitutto i Paesi con medesima dimensione di scala) fondata sul "prodotto del genio italiano, il quale tende a scartare le soluzioni serie per rincorrere le idee brillanti", ovvero "la proposta secondo cui bisognerebbe eleggere un Presidente senza poteri. Se l'eletto dal popolo è scelto senza un legame con un programma e dei chiari poteri di cui è responsabile, si crea un sistema perfetto per eleggere dei demagoghi che giocheranno il gioco di moltiplicare le promesse elettorali delle quali non saranno obbligati a presentare il conto. Siamo seri: è esattamente il genere di soluzioni che possono creare delle dittature opponendo un demagogo ad un Parlamento impotente" (12).

La stessa analisi fu fatta ex post, dopo la caduta della Bicamerale, rispetto al quadro confuso dei poteri presidenziali, da Philippe Lauvaux, che segnalò un ruolo più accentuato solo in materia di politica internazionale e di difesa, ma più ristretto su nomina e scioglimento del testo vigente. Lauvaux rimarcava che, pur essendo la situazione complicata in quel momento in Francia "per la nuova prova della coabitazione lunga", non sarebbe stato sensato allora aggiungere in Italia "un'elezione in più che costituirebbe un fattore di complicazione conferendo una legittimazione particolare a un Presidente che, paradosso supplementare, vedrebbe il suo ruolo di garanzia e di equilibrio sminuito in rapporto a quello che detiene..il Capo dello Stato eletto dal Parlamento", un'incoerenza che servì in Aula il 27 maggio 1998 come "motivo al leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi, per provocare la rottura di un consenso che era sempre stato solo apparente" (13).

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 Hollande al primo turno delle Presidenziali con poco meno del 30% prenda tanto quanto la coalizione di centrosinistra prima arrivata in Italia) non è una generica categoria di semi-presidenzialismo, ma, come sottolineato da Lauvaux, il concreto modello francese, comprese le correzioni inserite dopo il 2000. Altrimenti tanto varrebbe restare dentro le riforme minimali alla forma parlamentare. 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,

nonche' il tetto ai mandati (14). La riduzione del mandato, come effetto indiretto, avrebbe comportato anche una limitazione del numero di giudici costituzionali nominati dal singolo Presidente e quindi una minore incidenza su quella funzione di garanzia. 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. De Gaulle non sarebbe stato d'accordo giacché per lui il quinquennato avrebbe portato a ridimensionare il potere di scioglimento, ma ciò era legato all'ambiguità della sua teoria sul Presidente rassembleur più che capo della maggioranza, che in realtà finiva per cumulare poteri dell'una e dell'altra figura, squilibrando troppo il sistema. Da sottolineare anche le ulteriori e coerenti novità introdotte nel 2008, già accennate all'inizio, 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 ad una legge di puntuale regolamentazione 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, 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 (15).

Infine una postilla: nel fronte di chi è contrario alla soluzione semi-presidenziale ogni tanto qualcuno cerca di estrarre fuori lo spettro del piano di rinascita democratica di Licio Gelli e della P2. Per questa ragione merita di rifarsi al testo originario di quel piano, la cui lettura, fermo restando che lì le proposte di riforma sono in realtà sovrastrutturali rispetto al tentativo di controllo dei partiti, ci rivela che in realtà non si parla mai né di semipresidenzialismo né di maggioritario, ma di forma parlamentare e sistema elettorale secondo il modello tedesco (16).

Una ragione in più per discutere laicamente, senza evocare spettri che non si aggirano per l'Italia.

Note

(1) J. Maritain "Potere legislativo e potere esecutivo", in "Per una politica più umana", Morcelliana, Brescia, 1968, p. 61. Il testo originale francese risale al 1943

(2) Ivi, p. 56 s.

(3) Ivi, p. 60

(4) S. Ceccanti "I cambiamenti costituzionali. Italia", in www.forumcostituzionale.it, aprile 2013

(5) Affronto la questione organicamente in S. Ceccanti "Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola", Giappichelli, Torino, 2004, pp. 88 ss.

(6) Cfr. P. Lauvaux "Destins du présidentielisme", Puf, Paris, 2002 che parla di "dualismo rinnovato" (p. 13). In realtà dopo le riforme del 2000 e del 2008, avendo configurato un continuum di legislatura tra Presidente, Governo e maggioranza parlamentare l'evoluzione si può leggere anche in chiave monista,

cfr. S. Ceccanti-M. Rubechi "Un assetamento (ancor più marcatamente) monista della forma di governo francese: lo Statuto dell' Opposizione in M. Calamo Specchia (a cura di) "La Costituzione francese/La Constitution française", Giappichelli, Torino, 2009

(7) J. Delors "Ora vi serve un Presidente", in "Repubblica" 1 maggio 1996

(8) P. Scoppola "De Gasperi fra passato e presente", in Fondazione trentina Alcide De Gasperi-Istituto Sturzo (a cura di) "Lezioni degasperiane 2004-2009", Trento, 2009, p. 21

(9) Sull'Irak e più in generale sulle diverse impostazioni nell'incrocio tra rapporto con gli Usa e con l'Europa tra il Presidente della Repubblica Ciampi e il Presidente del Consiglio Berlusconi cfr. U. Gentiloni Silveri "Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006", Laterza, Bari, 2013, specie p.193 s. Sulla Libia, in cui Berlusconi era riluttante di fronte alla contrarietà della Lega cfr. V. Lippolis e G. M. Salerno "La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano", Il Mulino, Bologna, 2013, p. 133 s.

(10) M. Duverger - F. Mitterrand "Faut-il un Président aux français?", ripubblicato in AA. VV. "Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger", Puf, Paris, 1987, p. 173

(11) Ivi, pp. 170-176. Il tema dell'elezione diretta e delle primarie per la leadership come tonico per i partiti europei in chiave anti-oligarchica e di promozione della disciplina di voto in Parlamento è stato recentemente rivisitato ed aggiornato da S. Fabbrini

"Addomesticare il principe. Perché i leader contano e come controllarli", Marsilio, Padova, 2011, p. 109 s. Sulla preferibilità della soluzione semi-presidenziale quando il sistema dei partiti di partenza sia strutturalmente debole cfr. A. Barbera "Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?", in corso di pubblicazione su "Quaderni Costituzionali" n. 2/2013

(12) M. Duverger "Le nuove frontiere della democrazia" in "Rassegna Parlamentare" n. 2\1996, p. 284 s.

(13) P. Lauvaux "Destins..", cit, p. 58 s.

(14) L. Sfez "Les idées constitutionnelles des socialistes français" in J. Giquel-L.Sfez (a cura di), "Problèmes de la réforme de l'Etat en France depuis 1934", Puf, Paris, 1965, p. 208

(15) Il testo è pubblicato sul sito <http://www.scegliamocilarepubblica.it/main.asp>

(16) Il testo si può consultare qui: <http://www.accadeinitalia.it/images/stories/PDF/testo%20integrale%20del%20piano%20di%20rinascita%20democratica%20della%20loggia%20p2.pdf>