

Revisione francese. La rivincita di Vedel e Duverger

di Stefano Ceccanti
(20 luglio 2008)

1. Il paradosso di una revisione "di sinistra" votata dalla destra

A cinquant'anni precisi dalla fondazione della Quinta Repubblica, [la revisione appena approvata](#) costituisce una modifica incrementale, che va non certo verso il ritorno a una deriva assemblearista svalutando il suffragio universale (ipotesi mai esistita: i francesi tengono a un sistema ad alta decisionalità), ma in quello delle idee difese dalla sinistra non comunista (Georges Vedel e Maurice Duverger) rispetto a De Gaulle. Ciò è vero anche se dal punto di vista politico il paradosso è che abbia votato a favore il centrodestra e contro il centrosinistra (eccetto Jack Lang e i radicali di sinistra, gli unici coerenti). Ma facciamo un passo indietro per meglio comprendere le caratteristiche della riforma costituzionale approvata, rinviando per completezza a un commento che sarà pubblicato nel prossimo numero di "Quaderni Costituzionali" e al testo della riforma stessa, pubblicato in allegato sul sito.

2. Un passo indietro: il "revisionismo dei professori" nel dibattito degli anni '50

Sono due le testimonianze più interessanti, praticamente sconosciute nel nostro paese, in particolare la prima, che spiegano come un nuovo filone di riformismo costituzionale (il "revisionismo dei professori" della sinistra non comunista) si affermò concretamente nella Francia degli anni '50, producendo frutti immediati sul terreno del rinnovamento delle istituzioni e, poi, anche nella direzione del rinnovamento della dottrina. La prima è di carattere autobiografico. Si tratta dell'intervento di Maurice Duverger dal titolo *Un révélateur d'hommes*. Duverger ci parla della percezione del potere politico, o meglio della percezione dell'impotenza di esso, da parte dei giovani che arrivavano sulle soglie delle vite civili agli inizi degli anni '30: senza della quale, a suo avviso, non sarebbe stato poi possibile comprendere la vicenda di Vichy, che trasse le sue radici da quella percezione «tanto quanto dalla sconfitta militare». In effetti, dal giugno 1932 al giugno 1936 si succedettero, in quattro anni, ben 11 governi, con una durata media di quattro mesi. La III Repubblica appariva come «una vecchia carrozza coi cavalli esausti di fronte alle auto sportive di Mussolini e Hitler». Il giovane Duverger risentiva in prima persona della grande confusione dei tempi e dell'assenza di riferimenti politici solidi. Da credente, era affascinato dal talento oratorio del leader cattolico di destra Philippe Henriot, ma ben presto fu attratto dalle riforme sociali del Fronte Popolare, anche se «lo stalinismo dei comunisti e l'anticlericalismo dei socialisti» gli impedivano, dice, un'adesione piena. L'anno successivo aderì al Partito Popolare Francese di Jacques Doriot, che, pur da sinistra, criticava il Fronte Popolare. Ma Duverger lo abbandonò presto quando Doriot slittò a destra, in particolare quando cambiò posizione sulla Guerra civile spagnola, passando dal sostegno iniziale alla Repubblica, che era condiviso dalla gran parte del cattolicesimo democratico francese, a una posizione pro-franchista. Grazie all'influenza dei domenicani di Bordeaux, e in particolare del padre Maydiou (sul quale si incentra appunto la testimonianza dei vari autori), Duverger si avvicinò alla Resistenza. In questo avvicinamento alla Resistenza, sempre più coinvolgente, si iscrive anche l'interpretazione che Duverger dà del suo famoso articolo sulla *Revue du droit public* del 1941 a proposito dei funzionari pubblici ebrei. In esso, «sotto un aspetto obiettivo e neutro», era proposta

un'interpretazione fortemente restrittiva delle norme antisemite la quale tendeva di fatto a paralizzarne l'applicazione, grazie all'argomento per cui l'onere della prova dell'origine ebrea doveva spettare all'amministrazione che voleva colpire il funzionario. Com'è noto, Duverger ha vinto ben due processi intentati a proposito di quell'episodio per diffamazione contro chi l'aveva accusato di antisemitismo: uno nel 1968 contro il giornale *Minute* e l'altro nel 1988 contro il settimanale *Actuel*. Ha poi affrontato con maggiore precisione la questione nel saggio *La perversion du droit* uscito in *Religion, société et politique. Mélanges en hommage à Georges Ellul*. In quella sede, oltre alla ricostruzione del testo originario, si parla anche della vicenda giudiziaria del 1968. In particolare nella sua parte finale è spiegato come Duverger arriva a posizioni anti-formalistiche, centrate sulla costituzione materiale, nel cercare una spiegazione più profonda, al momento della Liberazione, dell'illegittimità del governo di Vichy (che nel 1943 aveva già sostenuto sulla base di argomenti solo formali). Anche volendo riconoscere alla sola legge costituzionale del 10 luglio 1940 (ma non comunque agli atti successivi) «un'apparenza di legalità» formale, essendo stata votata in modo conforme alle regole sulla revisione vigenti nella III Repubblica, «la perversione del diritto consiste nel legittimare con la forma una legislazione illegittima nella sostanza...». «Lo Stato di diritto non può diventare lo Stato di qualsiasi diritto. Se cessa di essere lo Stato dei diritti dell'uomo, si trasforma in Stato del non-diritto malgrado le apparenze formali e procedurali perché contraddice allora il sistema di valori che lo fonda... La vera 'norma fondamentale' non si definisce affatto per una generalità astratta che la ridurrebbe a un recipiente atto a ricevere qualsiasi cosa. Essa si definisce per un contenuto concreto che è il sistema dei valori che servono di base alla società considerata... In tempo ordinario lo scarto tra la legalità formale e i principi dello Stato di diritto è meno drammatico e meno secco di quanto lo fu tra il 1940 e il 1944». Nel secondo processo, Georges Vedel testimoniò direttamente che «lungi dall'approvare il principio delle misure che colpivano i funzionari ebrei e ancor meno dal favorirne l'applicazione, Maurice Duverger ne ha proposto un'interpretazione drasticamente restrittiva in modo da renderla inapplicabile, cosa che, nelle circostanze del momento, costituiva il contributo più efficace che un giurista potesse apportare».

Quali furono le conseguenze in termini di concezione delle istituzioni e di scelte ideali in vista degli assetti futuri, di quelle tormentate vicende degli anni Trenta e della Resistenza? Proprio sulla scorta dei dialoghi col padre Maydiou (la persona che lo avrebbe presentato poi al direttore di *Le Monde*, Hubert Beuve-Méry, nel 1947) Duverger prese a immaginare «una democrazia nuova, solida e moderna, efficiente e umana che rimpiazzasse la III Repubblica». Ciò si tradusse in lui nell'opposizione alla rappresentanza proporzionale e nel favore per un bipolarismo in cui le componenti moderate di entrambi gli schieramenti potessero prevalere, assicurando la possibilità dell'alternanza, senza essere costrette ad allearsi in un blocco centrista pressoché inamovibile. La seconda testimonianza sulla quale ritengo valga la pena soffermarsi, è un breve saggio del 1969 di Georges Vedel, *Les apports du droit comparé au droit constitutionnel français (1945-1965)*, nel quale l'autore inizia dove si era fermato il precedente testo di Duverger, cioè dalla nascita e dal fallimento della Quarta Repubblica, per approdare a delineare i contenuti del revisionismo degli anni '50. Quello che sarebbe stato chiamato il «revisionismo dei professori» partiva da un'attenta lettura delle esperienze comparate delle grandi democrazie. Da essa si traeva la conclusione che con l'eccezione di Francia e Italia, si erano affermate nel mondo democratico occidentale «...nuove strutture politiche, che si presentano costantemente pur nel quadro di una varietà di regolamentazioni giuridiche...», nella quali «...il vertice effettivo dell'esecutivo deriva il suo mandato dal suffragio universale diretto e non da accordi parlamentari; la vera responsabilità politica è messa in gioco davanti al corpo elettorale e non davanti alle Camere. Queste leggi della democrazia contemporanea non sono altro che l'effetto del venir meno del carattere

mediato delle procedure di scelta sotto la doppia influenza dei mutamenti intervenuti nella tecnica delle comunicazioni e nella cultura». Da qui l'idea di cercare di ottenere con soluzioni tecnico-giuridiche necessariamente diverse, perché legate a diverse situazioni di partenza e di contesto, risultati dello stesso genere. Una scienza comparatistica appropriata «lungi dallo spingere al plagio istituzionale, incita all'invenzione», dice Vedel.

In questo scritto, che risale al 1969, si ritrovano evidenze comparatistiche che a tutt'oggi in Italia non sono considerate, da molti, come tali: ad esempio la consapevolezza che i meccanismi giuridici tedeschi abbiano un ruolo molto limitato sull'efficienza dei governi e che pertanto possono risultare meno utili o non utili altrove; ovvero la consapevolezza che la forma presidenziale americana, presa alla lettera, non è, a ben vedere, cosa tanto diversa dall'assemblearismo della III e della IV Repubblica.

Dallo sforzo di tenere conto di tali consapevolezze derivava appunto l'originale soluzione del *simul stabunt simul cadent* tra capo dell'esecutivo eletto direttamente (il presidente nella proposta di Vedel, il premier nella proposta di Duverger) e assemblea parlamentare eletta, nella proposta di entrambi, allo stesso modo (con il sistema uninominale maggioritario a doppio turno), in grado di «prevenire i conflitti drammatici tra esecutivo e legislativo», quasi ispirandosi all'«equilibrio del terrore» proprio delle relazioni internazionali dell'epoca, per cui ogni potere poteva mettere in discussione l'esistenza dell'altro di fronte al corpo elettorale a patto, però, «di mettersi per primo in gioco» (il che rendeva tale soluzione di fatto assai poco probabile ed eccezionale).

3. Il successo di De Gaulle e la riscoperta successiva del "revisionismo dei professori" con una postilla sull'Italia

Alla fine, però, prevalse un'altra ipotesi, quella di de Gaulle, di eleggere il Capo dello stato con poteri di governo, con mandato sfalsato rispetto al Parlamento. Ne è derivata una scissione tra potere e responsabilità, con un Presidente vero capo del Governo, ma non sfiduciabile: l'«aporia della Quinta Repubblica», segnalata con particolare vigore da Pierre Avril, tra il mandato settennale di una funzione per molti aspetti «irriducibilmente arbitrare» e il «suo ruolo dominante nello scacchiere politico». Una contraddizione che si era poi dimostrata paradossale con le coabitazioni, soprattutto con quella tra 1997 e 2002, in cui il Presidente era in realtà il capo dell'opposizione. Contro questa stranezza i francesi vararono nel 2000 la riduzione del mandato del Presidente a cinque anni (in vigore dal 2002) e l'inversione dell'ordine delle elezioni (con le elezioni presidenziali chiamate a precedere di poco quelle legislative e a determinare su di esse un effetto di trascinarsi). Quella doppia scelta è stata la premessa della riforma attuale, che ne ha tratto alcune conseguenze logiche, per un verso sui poteri del Presidente, per altro sui contropoteri. L'emendamento all'articolo 18, che consente al Presidente di prendere la parola alle Camere col possibile seguito di un dibattito, elimina del tutto lo schermo dell'invio dei messaggi presidenziali alle Camere senza presenza diretta (omaggio a una visione arcaica della separazione dei poteri). In questa scelta, oltre che nella proposta di Sarkozy, recepita nell'articolo 6, di inserire il tetto di due mandati per il Capo dello Stato, c'è più del premier elettivo di Duverger e del presidente di Vedel che non della retorica di De Gaulle sul presidente capace di unire tutti i francesi. Ciò toglie ogni fondamento alla polemica sartoriana a favore del sistema semi-presidenziale e contro l'elezione diretta del premier: nella realtà francese quei due modelli vengono ora a coincidere. L'argomento polemico di Sartori che identifica l'elezione diretta del Premier col solo caso israeliano, in cui si combinava negli anni '90 con la proporzionale per il Parlamento, sarebbe stato comunque infondato giacché la proposta duvergeriana (e il modo con cui è stata tradotta

nei nostri comuni, province e regioni) si basava sull'elezione maggioritaria sia del Premier sia del Parlamento. La revisione, dopo aver superato i tabù della vecchia separazione dei poteri tra Presidente ed esecutivo, nonché tra esecutivo e legislativo, afferma anche con chiarezza quella nuova, costituita dalla distinzione tra maggioranza e opposizione. I gruppi di opposizione vengono ritenuti meritevoli di diritti specifici in sede regolamentare (nuovo art. 51.1), ma la Costituzione dà già diritto a una quota dei tempi per l'esame delle loro proposte, legislative e di controllo (art. 48 Cost. novellato). Del resto è il rapporto fiduciario in sé a creare un continuum tra maggioranza parlamentare e Governo (nel caso francese comprensivo del Presidente); rifiutarsi di riconoscerlo non toglie niente a chi sta in maggioranza e punisce solo chi si trova, senza garanzie specifiche, all'opposizione. Ulteriori garanzie sono poi assicurate, in una moderna separazione dei poteri dall'istituzione di un referendum popolare (su richiesta di un quinto dei parlamentari e di un decimo degli elettori), nel caso in cui una proposta di iniziativa legislativa popolare non sia esaminata entro un anno dal Parlamento (art. 11 novellato), per raccordare così il corpo elettorale all'opposizione, nonché dall'introduzione del controllo di costituzionalità a posteriori per via incidentale (nuovo art. 61.1). Da segnalare poi un grappolo di altre modifiche che si iscrivono nella stessa logica di nuovi equilibri: il vincolo, per alcune nomine presidenziali di passare attraverso il parere previo di una commissione (art. 13 novellato); la previsione di una Commissione indipendente per il ritaglio dei collegi (art. 25 novellato); la previsione che sia l'Assemblea e non più il Governo a fissare l'ordine del giorno delle Camere, anche se il Governo mantiene la priorità per le sedute di due settimane su quattro (art. 48 novellato); la restrizione dell'applicazione della questione di fiducia ai progetti di legge sulle finanze o sul finanziamento della sicurezza sociale e al massimo a un altro testo per sessione (art. 49.3 novellato). Al successo di Vedel e Duverger manca un'ultima tappa: la contestualità delle elezioni tra Presidente e Assemblea.

Postilla finale: nel caso italiano non c'è ragione di introdurre una doppia elezione maggioritaria separata del Presidente e del Parlamento; tuttavia c'è almeno un elemento che deve essere confermato (la derivazione popolare del Premier che non è un anomalo "presidenzialismo di fatto", specie se associato alla costruzione di partiti a vocazione maggioritaria, ma la fisiologia dei governi parlamentari) e due che meritano di essere ripresi: il collegio uninominale maggioritario a doppio turno, la cui bontà prescinde dall'elezione del Presidente e il riconoscimento puntuale dell'opposizione per bilanciare un Governo che nella fisiologia di un Parlamento non assemblearista è il comitato direttivo della maggioranza.