

Introduzione al dossier, invito al dibattito e primi spunti

di Stefano Ceccanti*

1. I termini della questione: premesse per discutere

Domenica 21 aprile si vota in Francia per il primo turno delle Presidenziali. Il 5 maggio, col decisivo ballottaggio, sapremo infine chi tra i due annunciati partecipanti, il Presidente uscente Chirac e il Primo ministro Jospin salirà all'Eliseo per il primo mandato quinquennale della storia costituzionale francese. Il settennato, che risaliva alla III Repubblica, e chi era trascinato nella IV e nella V, è stato modificato dalla revisione approvata con referendum nel settembre 2000.

Ma tutto non si concluderà lì. Il 9 e 16 giugno i francesi saranno chiamati, con le legislative, a scegliere anche una maggioranza parlamentare. Effetto di un'altra riforma, concatenata alla prima, quella che modificando la legge organica sul mandato dei deputati, ha ampliato la durata temporale della legislatura posponendo le legislative alle Presidenziali.

4 turni si sono in realtà già avuti sia nel 1981 sia nel 1988: in entrambi i casi François Mitterrand, appena eletto, ha sciolto una Camera a maggioranza di centro-destra utilizzando il potere discrezionale di scioglimento: con un successo pieno nel 1981 e quasi pieno nel 1988 (maggioranza relativa socialista). Stavolta, però, il meccanismo dei 4 turni è automatico, non risulterà da una scelta del neo-eletto all'Eliseo.

Per questo ci è sembrato opportuno, attraverso un serie di diversi contributi di partenza, anche se parzialmente sovrapposti come era inevitabile, dare un primo sguardo alla problematica costituzionale francese odierna, invitando tutti coloro che siano interessati a intervenire, sia sulla base di loro riflessioni già consolidate, sia sulla base di quelle che potranno nascere nelle prossime settimane. Sono talmente ampi gli interrogativi aperti, che si possono riassumere nel loro insieme nel dubbio se stia nascendo o meno una Sesta Repubblica, e talmente diversificate le risposte possibili (già i testi qui presentati hanno più di una variazione sul tema) che l'interesse per chi vuole scrivere o anche solo leggere non dovrebbe mancare.

2. Un possibile punto di partenza: le riflessioni di Philippe Lauvaux. Perché resteremo nella V Repubblica e come ciò potrebbe accadere.

Volendo scegliere un punto di partenza per non dibattere nel vuoto o solo con pochi spunti informativi, ho scelto di rifarmi ad un interessante volumetto di Philippe Lauvaux appena uscito per le Presses Universitaires de France, sapientemente contenuto in 139 pagine. Lauvaux ha scritto molti testi interessanti; il più significativo è il suo manuale di comparato "Les grandes démocraties contemporaines", edito da Puf, di cui ha ora in preparazione la terza edizione, dopo quelle del 1990 e del 1999.

Il suo punto di partenza è l'anomalia francese, il "presidenzialismo maggioritario", un sistema in cui, pur essendo previsto il rapporto fiduciario tra maggioranza parlamentare e Governo, l'elemento dominante è stato tradizionalmente il "procedere" del Governo dal Capo dello Stato direttamente elettivo, mentre nel resto delle democrazie medio-grandi del Continente sono le elezioni parlamentari a determinare il continuum corpo elettorale-maggioranza-Governo estraniando il Capo dello Stato.

Nonostante le aspettative, e qualche parziale imitazione, i cicli costituzionali successivi, da quello delle nuove democrazie sud-europee degli anni Settanta a quello del Centro-Est Europa post 1989, non hanno dato ulteriori casi nazionali ad esso rapportabili (salvo, per alcuni aspetti, la sola Romania in cui si vota non a caso contestualmente per Presidente e Parlamento). Privi dell'ulteriore elemento indispensabile, oltre all'elezione diretta, per fare della carica presidenziale una istituzione decisiva nell'indirizzo politico, i capi di Stato direttamente elettivi hanno visto la relativa politicità della loro carica ampiamente neutralizzata tanto che le recenti revisioni (Finlandia, Polonia, Croazia) hanno finito poi per temperare anche le sue ulteriori prerogative incidenti sui Governi. Del resto sin dall'inizio i Presidenti elettivi sia nei testi sia nella prassi sono apparsi più come un potenziale bilanciamento monocratico dell'inevitabile frammentazione che vi sarebbe stata nel primo periodo pluralistico che non come dei governanti in prima persona. Dove lo scioglimento è rimasto sulla carta discrezionale (solo in Austria e in Portogallo) esso è neutralizzato dalla logica che

presiede alle candidature dei *leaders* di partito, stabilmente incardinata nelle elezioni parlamentari (irreversibilmente in Austria, con qualche sfumatura in più per il Portogallo). Per di più l'Unione europea, sia nei paesi già membri sia in quelli candidati, ha favorito la concentrazione sul Governo e sul relativo Premier dei poteri necessari ad attuare o a trattare l'ingresso.

Alcune pagine sono anche dedicate all'Italia. Lauvaux, che ha avuto il merito intellettuale, già col suo testo del '90, di segnalare l'incisività molto marcata dei poteri del Presidente italiano rispetto a quelli delle altre forme di governo con rapporto fiduciario, prefigurando la caduta del ruolo di supplenza dei partiti tradizionali e il presidenzialismo del mandato di Oscar Luigi Scalfaro, del tutto interno ai poteri formali conferitigli, segnala per noi due elementi utili, anche se oggi noti e condivisi: alla lunga un ruolo di tal genere, una "pratica presidenzialista" che funzioni "stabilmente" non può esercitarsi se non poggia su un'elezione diretta (hi vuole l'una deve volere anche l'altra, oppure rifiutare la seconda comporta anche evitare la prima); il progetto della Bicamerale di semipresidenzialismo attenuato era "profondamente incoerente" giacché "è inutile essere imbarazzati da un'elezione in più che costituirebbe un fattore di complicazione conferendo una legittimità particolare a un Presidente, il quale, paradossamente supplementare, vedrebbe il proprio ruolo di 'garanzia' e di 'equilibrio' sminuito rispetto a quello che possiede e che ha efficacemente utilizzato il Capo dello Stato eletto dal Parlamento nel sistema del 1947".

Lauvaux poi ci spiega che la ragione immediata che ha portato al quinquennato è stata la lunga coabitazione, l'intento di evitare per il futuro un tale problema per le istituzioni. L'inversione del calendario elettorale, posponendo le legislative alle presidenziali, ne è stata poi la logica conseguenza per continuare a privilegiare l'elezione del Capo dello Stato come chiave di volta del "fatto maggioritario". Anche se continuano a fiorire filoni dottrinali favorevoli a un diverso tipo di sistema, presidenziale e neo-parlamentare, Lauvaux dimostra convincentemente che essi non riusciranno ad arrivare ad una soglia tale di consensi per giungere a tale scopo. Dei sostenitori del sistema presidenziale sottolinea anzitutto la diversità interna: pochi sostengono il modello americano puro (di cui Lauvaux segnala l'impraticabilità in contesti europei segnati dalla disciplina di partito che porterebbe a paralisi ben più gravi di quelle americane, dove comunque la dimensione di scala è diversa e c'è molto più spazio per negoziare), i più in realtà finiscono, come Balladur, per proporre correttivi al sistema vigente in Francia (limitando, ma non sopprimendo il potere di scioglimento). Rispetto ai sostenitori del sistema neoparlamentare sottolinea invece come sia ormai talmente radicata l'elezione diretta del Capo dello Stato da non essere modificabile per andare verso un governo del Premier.

A meno che non vengano improbabilmente toccati gli altri due pilastri del sistema, oltre all'elezione diretta, cioè il potere di scioglimento e il sistema maggioritario per il Parlamento, senza i quali si ritornerebbe a dinamiche assembleariste, la prognosi di Lauvaux è quindi per il mantenimento sostanziale dello status quo. La specificità francese del "presidenzialismo maggioritario" rimarrà, anche perché con tutta probabilità la vicinanza delle elezioni produrrà risultati omogenei: avremo quindi, aggiungo io, Chirac-Juppé o Jospin-Aubry, o qualche altra variante di primi ministri fedeli all'inquilino dell'Eliseo. E se invece ci fosse un'originale coabitazione, con un Presidente eletto subito smentito? Qui Lauvaux non mi convince sino in fondo: per lui lo scenario più probabile sarebbe di tipo "orleanista"; il Capo dello Stato non nominerebbe il capo della maggioranza, che sarebbe il perdente delle Presidenziali, ma avrebbe già dalla scelta del Primo Ministro margini reali di manovra, pur dovendo tenere conto della nuova maggioranza. Ho invece la sensazione che, a meno di un passo indietro autonomo del perdente per l'Eliseo, il Presidente dovrebbe comunque sottomettersi. Ma è molto probabile che siamo in un caso di scuola. E se invece, dopo aver votato per 4 turni, con un'astensione probabilmente crescente, non si decidesse la pura e semplice contestualità, sin dalla prossima volta, per presidenziali e legislative, secondo la vecchia idea di Georges Vedel, da poco scomparso? Il presidenzialismo maggioritario e il neoparlamentarismo *dell'aut simul cadent aut simul stabunt* finirebbero con l'incontrarsi a metà, avendo del primo l'elezione del Capo dello Stato anziché del Premier e del secondo la contestualità. Non apparirà più razionale fare in 2 domeniche ciò che stavolta si farà in 4?