



Editoriale

di Stefano Ceccanti

L'uscita di una nuova edizione del migliore manuale di diritto costituzionale comparato francese (e forse non solo francese) è sempre, dal 1990, un'occasione importante per fare il punto su alcune grandi democrazie, a cominciare magari dalla nostra.

I pilastri tradizionali dell'interpretazione sull'Italia sono sempre stati due ed escono ovviamente confermati. Il primo è esposto subito ad inizio del capitolo dedicato al nostro Paese: «L'Italia è, nel 1947, l'ultimo grande Paese dell'Europa continentale a illustrare il parlamentarismo di tipo tradizionale, anche se quest'ultimo viene coniugato con una concezione rinnovata dello Stato» (p. 823; aspetti su cui si ritorna, per ribadire il giudizio, a p. 832). Detto con le nostre categorie, la discontinuità della forma di Stato (da liberale e autoritario a democratico-sociale e pluralista) non ha comportato, rispetto al periodo statutario una significativa discontinuità attraverso una razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Ai nuovi principi impegnativi per i pubblici poteri non ha fatto riscontro un irrobustimento significativo delle istituzioni. E la situazione, sul piano strettamente costituzionale, non ha conosciuto in seguito revisioni significative se si esclude quella del Titolo Quinto (p. 825) nonostante che la

procedura prevista dall'articolo 138 sia «relativamente debole» (Ivi). Nondimeno, l'Italia, secondo i nostri Autori, almeno a partire dalle elezioni del 1992 è entrata «in un'interminabile fase di transizione istituzionale e politica» (p. 826).

Il secondo pilastro interpretativo richiama il ruolo particolarmente incisivo del Capo dello Stato che, partendo dal testo del 1947, è comparativamente descritto come anomalo rispetto alle Costituzioni coeve, in particolare a quella della Quarta Repubblica francese e alla legge fondamentale di Bonn. A questa anomalia si aggiunge l'altra, costituita dal bicameralismo paritario indifferenziato. Le altre Costituzioni del periodo si fondano invece su «un monismo assai radicale e su una tendenza al monocameralismo di fatto» (p. 836). Un bicameralismo quasi paritario era stato tipico solo della III Repubblica francese e poteri così significativi del capo dello Stato sulla nomina del Governo e sullo scioglimento non sono rinvenibili nei testi citati: nella Francia e nella Germania di allora, al Capo dello Stato spetta solo l'indicazione di un candidato che ha tale status sino al voto favorevole della Camera politica, mentre lo scioglimento tende a ruotare soprattutto sull'asse maggioranza-Premier. In questo gli Autori colgono una continuità di lungo periodo con la fase statutaria, evocando la laconicità del testo della Carta (p. 831) che autorizzava già a priori “varianti suscettibili di interpretazione” con un ruolo pronunciato del monarca sulla forma di governo, di cui si richiamano poi gli effettivi episodi più rilevanti. In fondo, quindi, «la Costituzione del 1947 eredita dalla monarchia dei Savoia il suo classicismo» (p. 832). Come si spiega più oltre, «il Presidente della Repubblica italiana rimane incontestabilmente quello tra i Capi di Stato parlamentari a disporre, di diritto e di fatto, dei poteri più ampi e meno contestati» (p. 852). La forza del primo sistema dei partiti, a parte qualche momento critico nei passaggi da una formula politica alla successiva (centrismo, centro-sinistra, solidarietà nazionale, pentapartito), ha a lungo oscurato questo secondo pilastro. Nel 1990, di fronte ai primi scricchiolii del sistema, la prima edizione aveva però già sottolineato che le virtualità dualiste avrebbero potuto trovare nuova attualità. Sin dalla seconda edizione il Manuale ricorda che questa sorta di profezia si è poi avverata a partire dalla Presidenza Scalfaro: da allora «le virtualità dualiste del sistema costituzionale si sono largamente rivelate a causa della crisi stessa che lo colpisce» (p. 837). Non si trattava più infatti della transizione da una formula politica all'altra, ma da un sistema di partiti ad un altro.

In questa transizione il terreno privilegiato di innovazione è stato quello elettorale e qui il Manuale tenta in questa edizione un giudizio più compiuto sul governo di coalizione nel secondo sistema dei partiti (è la principale novità) a partire dalle leggi elettorali Mattarella e Calderoli, di cui sottolinea, in modi diversi, l'intima contraddittorietà: esse sono chiamate a incentivare il bipolarismo, ma al tempo stesso favoriscono la frammentazione nelle coalizioni pre-elettorali. Questo era già vero con la doppia competizione della legge Mattarella (collegi uninominali ma anche voto proporzionale su liste e correlata proporzionalizzazione delle candidature nei collegi) ma poi si è accentuata con la Calderoli che unificava le coalizioni solo sulla base del premio (p. 843), cosa che ha frammentato e reso più incoerente la logica delle coalizioni pre-elettorali (p. 936). Sul rendimento del sistema ha inciso anche un'interpretazione presidenziale-assembleare del potere di scioglimento, secondo la quale l'esistenza di una qualsiasi maggioranza esenterebbe dal ricorso a tale strumento, dando così un efficace potere di crisi alle minoranze della maggioranza. Questa visione «rafforzata, anche dopo la transizione... appare ormai come connessa a connotazioni politiche inseparabili da una lettura dualista della Costituzione» (p. 872) e rende strutturalmente deboli i Governi di coalizione (p. 872 ed anche p. 939). Per questo, se all'inizio della transizione la legittimazione diretta dei Governi che hanno iniziato le legislature dal 1994 al 2008 è apparsa come una discontinuità importante (p. 923 e qui si cita un importante contributo del 2002 di Lucio Pegoraro sulla rivista "Pouvoirs"), successivamente le ripetute cadute di tali esecutivi nel prosieguo delle legislature (ultimo il Berlusconi IV) hanno dato l'impressione di ripetute false partenze (Ivi). In sintesi, «i partiti alleati davanti agli elettori hanno conservato la loro autonomia» (p. 935) e «la particolarità del periodo aperto nel 1992-1994 è soprattutto quella dell'alternanza tra classici governi di partito e governi presidenziali o 'tecnici'» (p. 936). Si potrebbe quindi adattare anche all'Italia la definizione data da Jean-Claude Colliard per il sistema francese di "governo parlamentare a correttivo presidenziale" (p. 942). La crisi degli esecutivi legittimati direttamente non riapre quindi spazi a una mitologica "centralità del parlamento" che, come tale, non è mai esistita, visto che in precedenza vi era una centralità dei partiti di massa che si rifletteva in Parlamento, ma solo a tale correttivo. Ovviamente il ripetersi di queste eventualità a proposito di un Presidente non direttamente eletto pone il problema di un equilibrio tra "potere e

responsabilità” che può essere risolto o eleggendo direttamente il Presidente o con un esito opposto, un assetto monista in cui siano “resi superflui gli interventi eccessivi del Capo dello Stato (p. 943), che è quello a cui tende l’Italicum (p. 844) e che suppone però anche interventi costituzionali sulla forma di governo (p. 951). Il Manuale non manca infatti di segnalare che le medesime coalizioni che sul piano nazionale non hanno funzionato hanno invece dato una performance positiva sul piano comunale e regionale in presenza del meccanismo del *simul stabunt simul cadent* (tra vertice dell’esecutivo e assemblea proprio della forma di governo parlamentare elaborata da Maurice Duverger, p. 899). Implicitamente, ma neanche troppo, il Manuale fa quindi capire che la soluzione dell’Italicum sul premio di lista è inevitabilmente legata alla mancata modifica degli articoli della Costituzione relativi alla forma di governo. Se essi restano inalterati e, se si intende evitare un costante ricorso al correttivo presidenziali quando le coalizioni entrano in crisi, è assai difficile evitare di eliminare il ricorso alle coalizioni.

Il Manuale fa poi anche una disamina della transizione del tipo di Stato e segnala che, sia pure con alcune incertezze, la Corte ha cercato di rimediare ad alcune ambiguità del nuovo Titolo V e ad alcuni eccessi “federalisti” negli elenchi di competenza con una giurisprudenza che ha finito per riproporre di fatto in forma diversa un’inevitabile tutela degli “interessi unitari” del sistema (pp. 905-906).

Quali consapevolezze trarne rispetto alla recente riforma elettorale e a quella costituzionale *in itinere*? La seconda non affronta direttamente (tranne che per la fine del doppio rapporto fiduciario) il primo pilastro problematico indicato dagli Autori, ossia la mancata razionalizzazione della forma di governo. In questo senso, all’opposto di alcune critiche italiane che denunciano una presunta concentrazione dei poteri, seguendo gli Autori si dovrebbe invece ritenere la riforma solo parziale. Questa ragione è anche quella che spiega il maggior rigore adottato sulla competizione, ora limitata alle sole liste e non più estesa a coalizioni: una sorta di limitata “razionalizzazione indiretta” della forma di governo, senz’altro in grado a inizio legislatura, con una chiara legittimazione del Governo, di negare spazio al secondo pilastro anomalo, il dualismo (o correttivo) presidenziale, che però potrebbe di nuovo manifestarsi in corso di legislatura. Quanto all’incrocio tra il nuovo Senato e l’evoluzione del tipo di Stato, il manuale ci suggerisce in fondo l’idea

che la presunta (e da taluno criticata) ricentralizzazione delle competenze legislative si è in fondo già realizzata, senza però quella regionalizzazione del Senato che può venire, ora, a integrarla e a bilanciarla.

Ammesso quindi che si condivida quella certa idea dell'Italia e delle sue istituzioni che anima anche questa nuova edizione aggiornata del Manuale di Lauvaux e Le Divillec, a partire da essa il giudizio sull'insieme delle riforme del nostro Paese appare chiaro: la direzione è giusta e coerente, anche se gli interventi appaiono ancora parziali e non si sa fino a che punto risolutivi.

Stefano Ceccanti, 5 gennaio 2015