

IV

PRIME OSSERVAZIONI SU FORMA DI GOVERNO E DIRITTO PARLAMENTARE NELLA *CONSTITUTION SARKOZY**

PASQUALE COSTANZO **

SOMMARIO: 1. Premessa. – 1.1. La procedura di revisione costituzionale in Francia tra modello e realtà. – 1.2. La tipologia delle revisioni. – 2. La revisione costituzionale del 2008. – 2.1. Quale “presidenzializzazione” del sistema francese. – 2.2. La dialettica Governo-Parlamento. – 2.3. Le novità nel diritto parlamentare. – 2.4. La Francia e l’Unione europea. – 2.5. La tutela dei diritti.

1. PREMESSA

Questo mio intervento è senz’altro da ricollegarsi all’uscita del mio lavoro, di ambizioni più organiche, intitolato *La ‘nuova’ Costituzione della Francia* (Torino, Giappichelli, 2009, pp. VIII-612, ISBN 978-88-348-9668-6), che ha rappresentato per il sottoscritto un notevole impegno, ma anche una sorta di sfida del ricorso alla comparazione. Di questi tempi – credo di parlare anche a nome di molti costituzionalisti – abbiamo bisogno, più che in altre epoche, di guardare fuori. Ci occupiamo sempre più frequentemente di Pae-

* Il testo riproduce, opportunamente rivisto e senza apparato bibliografico, la lezione tenuta il 29 marzo 2010 nell’ambito del Seminario di Studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”, di cui si é, peraltro, voluto conservare il carattere d’immediatezza. Alcune delle osservazioni tengono, altresì, conto degli interventi e delle domande svolte in quella sede.

** *Professore di Diritto costituzionale presso l’Università di Genova.*

si stranieri e dell'Unione europea. Non so se sia anche un fatto consolatorio. Quanto all'essere comparatisti, è noto che non esiste "in natura" un diritto comparato: esiste, invece, un metodo di comparazione, che non può esaurirsi nel fare informazione, pur se brillante. Anzi, in questo senso, come tengo a precisare in una postilla, questo libro non intende essere di diritto comparato, ma un libro di diritto costituzionale positivo, dove la comparazione serve al costituzionalista come strumento, come laboratorio, così come, del pari, può servirgli la storia costituzionale.

Ciò premesso e passando ad inquadrare il tema, principiando dalla fisiologia stessa della revisione costituzionale nell'ordinamento transalpino, qualcosa va detto circa il fatto che i francesi, magari, com'è fortemente consigliabile, ci pensano un po', ma poi la revisione la fanno sul serio. Questo non è proprio ovviamente dei soli nostri cugini d'Oltralpe, ma anche, ad esempio, dei tedeschi: non si contano, infatti, le revisioni del *Grundgesetz*, denominato così anche dopo la riunificazione della Germania.

Una tale circostanza in apparenza sembrerebbe contraddire il fatto di considerare la Costituzione un testo sacro, intoccabile; e, del resto, è difficile non consentire con l'opinione che meno la si tocca meglio è, e che, magari, si rischia di togliere autorevolezza al testo costituzionale, se lo si "altera" in maniera molto frequente.

In realtà, c'è sempre un giusto mezzo, che è quello di fare un *restyling* quando veramente occorre e allora qui la saggezza consiste nel capire quando ciò si verifica e quando invece è addirittura rischioso intervenire ad un livello così apicale dell'ordinamento. Ciò lo si può verificare anche in Italia, dove numerose difficoltà si sono quasi sempre frapposte a revisioni organiche e di grande respiro, che hanno, talvolta, indotto ad escogitare metodi alternativi di revisione, senza però sortire qualche effetto: a dimostrazione che i problemi non sono essenzialmente di metodo, ma di "spirito costituente".

Sembrerà strano e quasi metafisico rilevarlo, ma ogni volta che la revisione ha assunto connotazioni spiccatamente partigiane essa è fallita, come se la Costituzione potesse generare degli anticorpi nei confronti di questo veleno. In Assemblea costituente, benché i fronti fossero ideologicamente contrapposti in maniera radicale, fuori dall'aula, persino fisicamente, la Costituzione nacque in un tempo relativamente breve perché i suoi autori seppero agire (o vi si sentirono costretti) con genuino "spirito costituente".

1.1. LA PROCEDURA DI REVISIONE COSTITUZIONALE IN FRANCIA TRA MODELLO E REALTÀ

Ora, non è che, anche Oltralpe, rivedere la Costituzione sia un fatto banale. C'è l'art. 89 della Costituzione francese che, come nel nostro ordinamento, prevede una procedura in due tempi. I due tempi sono già di per sé un fatto che aggrava il procedimento e che consente del tutto ovviamente di rilevare che siamo già fuori dall'*iter legis* ordinario. Il primo tempo vede come protagoniste le due assemblee, come si confà ad un bicameralismo, sia pure non paritario e perfetto, ma che, almeno per quest'aspetto, riflette la forma dello Stato. Dunque, le camere francesi sono poste qui sullo stesso piano, nel senso che entrambe sono dotate del potere di revisione costituzionale: c'è una prima lettura in cui Assemblea nazionale e Senato devono votare lo stesso identico testo, poi la Costituzione vorrebbe che il Presidente della Repubblica indicesse un *referendum* popolare per l'approvazione della delibera parlamentare. Dico "vorrebbe", perché paradossalmente questa, che è la strada ordinaria, è stata pochissimo frequentata: c'è stato un solo caso in 24 revisioni costituzionali (se si esclude quella di De Gaulle di cui riparleremo), in cui il corpo elettorale è stato chiamato a convalidare la revisione costituzionale. La ragione sta nel fatto che il Presidente della Repubblica, forte di una facoltà che gli compete, ha quasi sempre scelto la strada alternativa, che è quella di riconvocare ancora le due Camere, questa volta, noi diremmo, in seduta comune, in un Congresso, che vota come un'unica assemblea. Quest'organo costituzionale si riunisce, tra l'altro, in maniera molto solenne (i francesi ci tengono molto a queste cose) nella reggia di Versailles, dove è allestita una sala apposita: la revisione è, dunque, definitivamente approvata se ottiene il consenso dei 3/5 dei componenti del consesso. Il che permette di configurare il procedimento come totalmente endoparlamentare e, diciamola tutta, di non "esporre" le revisioni alle oscillazioni frequenti dei francesi, che, ahimè, diversamente dagli italiani, sono molto più attenti a queste cose e guardano con maggiore disincanto ai loro politici. Si ricorderà certamente l'esempio del *referendum* che ha bocciato il Trattato costituzionale, ma ci sono altri episodi di rovesciamenti di fronte sul piano politico, per cui sussiste sempre quel margine di imprevedibilità, che è l'anima di una democrazia critica e non piattamente identitaria.

Per converso, la pressoché sistematica estromissione del *referendum* dalla revisione costituzionale non depone a favore di una grande fiducia (e rispetto) da parte della classe politica nei confronti del corpo elettorale, tanto da aver ribaltato, come dianzi visto, nella prassi, il senso della regola costitu-

zionale, facendo diventare ordinaria la via del Congresso ed eccezionale quella della consultazione popolare, che si è avuta solo nel settembre del 2000 per l'accorciamento della durata della carica del Presidente da 7 a 5 anni: d'altro canto, si era in piena coabitazione Chirac-Jospin e tutti erano sicuri che la revisione sarebbe passata. Si ci poteva permettere il lusso (e il rischio) di andare al *referendum*.

S'è accennato poc'anzi al fatto che in Francia si sono finora avute ben 24 revisioni costituzionali nell'arco di mezzo secolo di vita (l'anniversario è cascato proprio nell'anno della revisione costituzionale di cui ci occupiamo in questa sede). Si noti, dunque, come la Costituzione del 1958 non è ancora la più longeva della moderna storia costituzionale francese, dato che resiste il record della Terza repubblica (1875-1941), ma si hanno buone ragioni per pensare che tale record possa essere battuto proprio perché una Costituzione che si rinnova, nella maniera incisiva che vedremo, dimostra attitudini assai vitali. Certo, è doveroso interrogarsi se la Quinta Repubblica di oggi è la stessa di ieri o dell'altro ieri. Anche in Francia, solo qualche volta – giornalmisticamente però – (i politici sono normalmente più rispettosi dei numeri ordinali) si parla di Sesta Repubblica.

1.2. LA TIPOLOGIA DELLE REVISIONI

Volendo sinteticamente dar conto delle ragioni sottese al cospicuo fascio di revisioni appena ricordato, si potrebbe innanzi tutto dire che un primo intento è stato d'incidere sui meccanismi istituzionali, cioè, l'obiettivo che si tenta in Italia da anni di raggiungere senza riuscirci veramente, magari preferendosi lavorare su quella cosa ambigua e, per taluni versi, poco commendevole denominata “costituzione materiale”, oppure “giocare” sulla naturale elasticità naturale delle clausole costituzionali. In Francia, hanno corrisposto a quest'intento, ad es., la già accennata revisione del settennato (art. 6 Cost.), ed anche quella assai anomala e famosa, attuata il 6 novembre 1962, con cui De Gaulle trasformò una carica presidenziale ancora abbastanza congeniale ad una forma di governo parlamentare (non a caso, elettiva da parte del parlamento), in una carica venata in profondità di presidenzialismo (eletta a suffragio universale diretto), con ciò dando al sistema, ad appena quattro anni di distanza dal suo decollo, una “picconata” notevole (art. 7 Cost.). Per quanto mi riguarda, non nutro, anzi, dubbi che si sia trattato di un vero e proprio strappo, a dispetto degli sforzi profusi per razionalizzare *a posteriori* il fatto. Del resto, l'unica giustificazione è riconoscere che vi è stata una ri-

fondazione costituzionale convalidata dall'effettività, perché a voler per forza valutare quella revisione alla stregua delle regole vigenti, è difficile sfuggire alla suggestione del "colpo di Stato".

Comunque sia, ancora animata dal medesimo intento, anche se a tutta prima potrebbe sembrare strano, è stata la revisione costituzionale che ha consentito l'allargamento delle possibilità di ricorrere al Consiglio costituzionale, operata da Giscard d'Estaing nel 1974. Tale riforma, offrendo alle minoranze parlamentari la *saisine* al giudice delle leggi, ha, infatti, offerto una sponda alle opposizioni parlamentari che mai più avrebbero immaginato (art. 61 Cost.). E ciò ha indubbiamente impresso una nuova curvatura al sistema nel suo complesso.

Un secondo tipo di revisioni ha, invece, riguardato il decentramento territoriale del potere e, quindi, in un certo senso, non più la forma di governo, ma la forma di Stato. È noto come la Francia sia tradizionalmente uno Stato "concentrato", anzi, fino a pochi anni fa, si pensava che fosse praticamente l'unico rimasto del suo genere nel panorama delle democrazie occidentali, coerentemente, del resto, con una risalente memoria giacobina. Val la pena di ricordare che, durante la rivoluzione francese, caldeggiare forme di federalismo poteva condurre direttamente sulla ghigliottina, mentre ancora adesso il federalismo in Francia è per molti una parola che non gode di buona stampa, perché è avvertita come ostile al senso di unità nazionale, ma soprattutto a quello dell'eguaglianza, a cui protestano di tenere moltissimo (per altro verso, come non rammentare che la stella di Napoleone cominciò a salire bombardando i federalisti a Tolone?). C'è stata, tuttavia, una riforma nel 2003, c.d. di *décentralisation*, che se non ha certamente condotto la Francia a diventare uno Stato regionale, ha però almeno accresciuto il ruolo delle autonomie territoriali, che adesso contano effettivamente di più (art. 1 e Titolo XII Cost.). Ma in che senso? Ecco, questo è particolarmente interessante: non perché, come si pensa diffusamente, esse debbano rappresentare un contraltare dello Stato centrale, ma soprattutto perché sono state offerte ai cittadini, agli elettori di quelle entità territoriali strumenti di democrazia che prima non avevano (art. 72-1 Cost.). In tutte le collettività locali francesi è, infatti, ora possibile, ad es. da parte dei cittadini, attraverso una petizione, proporre (imporre) la messa all'ordine del giorno delle rappresentanze politiche territoriali di un certo argomento, nonché celebrare *referendum*. E ciò è tanto più significativo (le due cose, per vero, si alimentano a vicenda) in quanto vi è stato anche un potenziamento delle funzioni normative a livello locale: mai, però, di tipo legislativo a carattere primario, ma, se si vuole, piuttosto prossimo alla *devolution* britannica, nel senso che lo Stato ritiene

opportuno delegare alla periferia per un certo tempo parte dei propri poteri normativi, che possono tuttavia essere ripresi in qualsiasi momento (il Parlamento scozzese, detto in maniera abbastanza grossolana, ha avuto dei poteri “in prestito” da parte del Parlamento di Londra).

Un terzo tipo di revisioni costituzionali (e qui si nota ancora una volta una certa differenza con l’esperienza italiana) ha riguardato la costruzione europea. In quasi tutti i passaggi in cui l’Europa, la Comunità europea prima e poi l’Unione europea, hanno fatto dei passi avanti verso l’integrazione, i francesi hanno avvertito la necessità di adeguare la loro Costituzione. Si è soliti pensare ai francesi come a dei signori molto attaccati alla loro identità nazionale, ma, dal punto di vista costituzionale, dovendo fare di necessità virtù, preferiscono almeno far risaltare il loro spirito cartesiano e far “quadrare” la loro Carta fondamentale. E allora, per l’Unione europea, che, come è noto, si è originata a Maastricht, e, poi, per Amsterdam, e, successivamente, per il già evocato Trattato costituzionale, hanno deciso, sia pure con diversi esiti, di mettere le mani nella loro Costituzione, addirittura introducendovi un Titolo nuovo (Titolo XV Cost.), che si chiamava prima “Della Comunità europea”, e adesso “Dell’Unione europea”, in cui hanno metabolizzato ciò che a livello europeo era stato riconosciuto ai Parlamenti nazionali sul piano del controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di complementarietà. D’altro canto, in tale direzione ha obbligatoriamente spinto la giurisprudenza del Consiglio costituzionale, cui spetta di valutare la compatibilità costituzionale dei Trattati stipulati dalla Francia, in un sistema nel quale geneticamente il Parlamento è “confinato” in un suo preciso ruolo e dove, pertanto, l’accresciuta operatività elargita dall’Europa esigevo all’evidenza una ricalibratura del testo costituzionale. D’altro canto, quest’osservazione offre lo spunto per rimarcare come sulla “debolezza” del Parlamento francese nella Quinta Repubblica vi sia molta mitologia. Non c’è, peraltro, modo di approfondire in questa sede il tema, ma non si mancherà di accennare al fatto che, nella revisione costituzionale del 2008, il Parlamento ottenga molta considerazione per di più sotto l’influenza determinante di un Presidente come Sarkozy, di cui tutti conoscono il piglio decisionistico. Ma, tornando alla revisione europeiste, va ancora menzionata l’ultima, ispirata dall’adesione al Trattato di Lisbona, la cui ratifica, dopo la vicenda del Trattato costituzionale, è stata accuratamente sottratta al *referendum* legislativo, essendosi impegnato lo stesso Sarkozy a convincere i francesi che si era di fronte ad un Trattato assai diverso (tesi, questa, che probabilmente pecca di esagerazione ...).

Un’ultima – si conclude così questa premessa – categoria di revisioni è

stata il frutto della volontà di far progredire la Costituzione anche dal punto di vista della tutela delle libertà. Ora, parlare di libertà in Francia è un autentico invito a nozze, perché lì ha avuto la sua culla la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, ma se poniamo mente al modo invalso di classificare le libertà, forse un po' didattico, ma nondimeno interessante, come libertà di prima, seconda generazione e ultima generazione, occorre riconoscere che anche nel sistema delle fonti costituzionali francesi della Quinta Repubblica, l'ultima categoria non era presente. Si è cercato di ripianare la lacuna nel 2004 con una legge costituzionale, che, dunque, non va a modificare il testo del 1958, ma vige in modo autonomo: si tratta della c.d. Carta dell'ambiente (l. cost. n. 2005-205 del 1° marzo 2005). Se ne consiglia vivamente la consultazione perché vi si rinvengono principi che ancora oggi da noi stentano a trovare udienza in materia di tutela dell'ambiente come il principio di precauzione o quello del "chi inquina paga". Ora, non è che la Francia sia così distante, ma evidentemente c'è questo contrafforte alpino che fa la differenza!

Ma non mette conto di autofustigarci sempre, perché su un'altra questione abbiamo avuto un comportamento assai simile: la parità fra uomini e donne per quanto riguarda il mandato elettorale. Anche i francesi hanno avvertito l'esigenza di costituzionalizzare il principio (art. 1 Cost.), dopoché anche il *Conseil* aveva censurato la normativa di rango ordinario sulle "pari opportunità" elettorali. Per questa via, è stato possibile approvare delle leggi di attuazione in Francia, ruotanti però su un meccanismo forse maggiormente avveduto di quello basato sull'imposizione, ossia sull'incentivazione, per cui i finanziamenti elettorali sono subordinati al rispetto del principio di parità (art. 4 Cost.).

2. LA REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 2008

Se, venendo finalmente al cuore della trattazione, ci chiedessimo quale è stato l'intento della revisione costituzionale del 2008, la risposta sarebbe che non ve n'è uno privilegiato, ma che un po' tutte le *rationes* indicate in precedenza vi si ritrovano. E, in effetti, siamo in presenza di una revisione imponente: 47 articoli della Costituzione sono stati toccati (8 articoli sono stati aggiunti e 39 sono stati modificati). Sono stati anche modificati dei Titoli, e, ancora, è mutata la denominazione del Consiglio economico-sociale, che è diventato Consiglio economico-sociale e ambientale, e *pour cause*, visto quanto poc'anzi considerato.

Qualsiasi tentativo di offrire una panoramica esaustiva di tale revisione sarebbe qui, pertanto, votata all'insuccesso, per cui non resta che tentare una sintesi generale, riservando maggiore attenzione, se mai (intendendosi onorare una sede come questa) ai temi della forma di governo e del diritto parlamentare.

2.1. QUALE "PRESIDENZIALIZZAZIONE" DEL SISTEMA FRANCESE

In questo senso, occuparci in primo luogo del Presidente della Repubblica risulta in Francia pressoché obbligatorio (la Costituzione, del resto, gli riserva anche topograficamente il primo posto: Titolo II Cost.). Ora, secondo la revisione in oggetto, il Presidente della Repubblica non potrà d'ora in poi usufruire di più di due mandati consecutivi (art. 6 Cost.), laddove appare evidente quale sia la fonte d'ispirazione, ossia il modello statunitense. E già questa circostanza depone a favore dell'idea di un Capo dello Stato divenuto talmente forte che convenga "sbarazzarsene" dopo due mandati. Che, poi, davvero si sia in presenza di una presidenzializzazione accentuata è, però, questione controversa, come non si mancherà di osservare più avanti.

Attenzione merita anche il potere presidenziale di grazia. La questione ci riguarda da vicino: come si ricorderà, si è dibattuto qui in Italia se tale attribuzione fatta al Capo dello Stato dal nostro testo costituzionale coincidesse con una prerogativa personale o fosse da gestire in "condominio" col Ministro della Giustizia oppure ancora fosse la proposta ministeriale a risultare determinante. La Corte costituzionale, come è noto, ha optato per la prima di queste tre soluzioni. Il problema postosi in Francia non ha però riguardato la titolarità sostanziale, pacificamente attribuita al Presidente della Repubblica, benché non si tratti di atto esente dalla controfirma del Primo Ministro (artt. 17 e 19 Cost.), ma sulla latitudine del relativo potere. Con la revisione del 2008, infatti, si è tenuto a precisare che il provvedimento "grazioso" deve avere natura individuale onde evitarne un uso indiscriminato, ossia una sorta di condono collettivo mascherato. Certo non è nemmeno da nascondere come in tale direzione abbia spinto l'indole di Sarkozy, propenso a farsi interprete di ciò che la gente normalmente pensa (cioè, che ci sono troppi indulti e troppe grazie, e che quindi si è troppo corrivi con la delinquenza). Insomma, per dirla tutta, lo stesso Sarkozy in campagna elettorale aveva dichiarato apertamente che non avrebbe mai fatto un condono solo per svuotare l'edilizia carceraria. Sicché anche la tradizione per cui il 14 luglio, festa nazionale, ci fosse un indulto è andata esaurendosi.

Un altro aspetto interessante coinvolgente il pianeta “giustizia” riguarda il fatto che il Presidente della Repubblica non presiederà più, non appena ci sarà la legge organica di attuazione, il Consiglio superiore della magistratura. Ciò, tra l’altro, consente di rilevare come la revisione costituzionale del 2008 non solo risulti, come già accennato, assai ampia, ma che essa richiederà per andare a regime anche l’allestimento di un’imponente normativa di attuazione, a livello sia di legislazione organica, sia di legislazione ordinaria, sia ancora da parte degli stessi regolamenti parlamentari. Ci si potrebbe interrogare sul perché della recente soluzione francese, visto che anche il nostro Presidente della Repubblica presiede il Consiglio superiore della magistratura. Tuttavia a nessuno sfugge come il Capo dello Stato in Italia, a differenza che in Francia, sia posto fuori dal circuito dell’indirizzo politico. Pertanto, il fatto che il Presidente francese sia in procinto di perdere questo ruolo va indubbiamente verso un maggior rispetto del principio cardine dell’esperienza francese e occidentale in genere, cioè quello della separazione fra i poteri. Certo permangono delle aporie, perché, in base all’art. 64 Cost., egli continua ad essere il garante dell’indipendenza dell’autorità giudiziaria. E questo resta un fatto poco spiegabile, se non ricordando come, almeno in origine, anche il Capo dello Stato francese fosse stato concepito come organo *super partes*. De Gaulle stesso, in maniera un po’ contraddittoria, lo avrebbe voluto così, ma non ci riuscì perché infine prevalse in lui l’anima decisionista, con l’introduzione del suffragio universale diretto. E, quindi, che il Presidente della Repubblica, che è l’esponente di una forza politica, eletto in una contesa elettorale anche aspra, possa garantire l’indipendenza della magistratura, può suonare alquanto bizzarro. Un’altra spiegazione potrebbe risiedere in un’altra delle pensate geniali di De Gaulle, e, cioè, che, come in una sorta di *feed back*, fosse piuttosto la “naturale” indipendenza della magistratura a riverberarsi sul suo patrono, facendolo concepire ontologicamente *super partes*, se officiato dalla Costituzione ad assicurare quell’indipendenza.

Ma queste sono ricostruzioni assolutamente opinabili, tanto è vero che, per altro verso, il Presidente della Repubblica sarà tenuto, d’ora in poi, anche in materia di nomine degli alti funzionari, compresi i giudici costituzionali, a sottoporre le sue decisioni alla valutazione del Parlamento. La revisione costituzionale del 2008 prevede, infatti, l’istituzione di una commissione bicamerale, la quale potrebbe, con l’accordo dei tre quinti dei suoi componenti, ostacolare una nomina presidenziale (art. 13 e 56 Cost.). Si presti, tuttavia, attenzione alla poca innocenza di un *quorum* così alto, soprattutto per un Presidente che goda di una solida maggioranza parlamentare: in

tal caso, potrebbe, infatti, ragionarsi di un passaggio quasi simbolico (ma il diritto costituzionale, specie in Francia, è pieno di sorprese...).

Diversamente dai due profili appena accennati, va nel senso di una presidenzializzazione del sistema la novità assoluta, che probabilmente ha fatto rigirare nella tomba i vecchi rivoluzionari, per cui il Presidente potrebbe presentarsi in carne ed ossa alle Camere convocate nel già accennato Congresso per rendere una dichiarazione. Sottolineo la singolarità della previsione rispetto alla tradizione costituzionale transalpina, se solo si rammenta come, sotto il Direttorio, il principio della separazione era così venerato da aver istituito degli araldi per potere comunicare con l'assemblea da parte dell'esecutivo, ai cui componenti era precluso l'ingresso nei locali del Parlamento. Proprio il fatto che il Presidente possa ora andare a parlare, può facilmente ipotizzarsi, dei suoi intendimenti politici, ne consegna un'immagine come *dominus* del Governo, anche se si potrebbe obiettare che ciò non rappresenta da tempo una novità. C'è, inoltre, qualcosa di molto unilaterale nella relativa previsione (art.18 Cost.) in quanto è precluso che sulle dichiarazioni del Capo dello Stato il Congresso possa votare, neanche dopo che il Presidente se ne è andato, quando, cioè, la Costituzione rende lecito almeno discutere. Nessun dubbio, quindi, sull'originalità di una fattispecie che nemmeno l'ordinamento statunitense può vantare e che va ben oltre quella tradizionale dei messaggi alle Camere.

Di segno opposto (alla presidenzializzazione) è, invece, nell'ambito della revisione del 2008, la modifica di uno degli articoli più famosi e controversi della Costituzione della Quinta Repubblica, ossia l'art. 16, in base al quale il Capo dello Stato potrebbe, ricorrendo le condizioni e nel rispetto della procedura ivi prescritta, assumere poteri eccezionali, ricordando molto da vicino la figura del *dictator* romano, ma anche altri istituti analoghi presenti in Costituzioni moderne (esemplarmente, si pensi a Weimar). Più nel dettaglio, può risultare particolarmente interessante ricordare che, per assumere i poteri in questione, il Presidente deve consultare il Primo ministro, i Presidenti delle due Camere ed il Consiglio costituzionale. Questi pareri non sono vincolanti. Inoltre, l'unico parere pubblico è quello del Consiglio costituzionale, mentre gli altri rimangono chiusi nelle stanze segrete, evidentemente perché solo tale parere si ritiene che verrà calibrato sulle ragioni obiettive del sistema e non sulla convenienza di un soggetto che potrebbe essere affine politicamente.

Come per l'antico *dictator*, la Costituzione francese impone che, esaurita l'emergenza e cessato il pericolo, il Presidente restituisca lo scettro. Previsione di estrema delicatezza in un contesto democratico, come agevolmente

si comprende, tanto che fu ritenuto uno dei punti più controversi della Carta del 1958, in un momento estremamente agitato, sia sul piano interno, sia su quello esterno (c'era soprattutto il problema dell'Algeria). De Gaulle fu molto contestato dalle opposizioni e anche in Italia la sinistra scatenò una campagna ostile al Presidente. Restando, però, in Francia è interessante ricordare come Mitterrand scrisse in quel momento un libro in cui paragonava il nuovo sistema gollista ad un colpo di Stato permanente.

Come si sa, Mitterrand diventerà presidente della Repubblica francese e ciò dimostra come in realtà ci si fosse, per fortuna, sbagliati. D'altra parte, era forse errato guardare alla Francia con occhi preconcezioni, così come del tutto fuori luogo mi sembra anche lontanamente paragonare la situazione francese di allora a quella italiana di oggi per tentare di giustificare nel nostro Paese svolte decisionistiche o depressive della rappresentanza parlamentare. Le pretese analogie non tengono, perché noi non abbiamo la guerra d'Algeria e la situazione economica disastrosa (in tutto il mondo occidentale) è solo parzialmente frutto delle dinamiche interne.

Comunque sia, l'art. 16 in questione ha finora funzionato una volta sola: nel 1962, quando deflagrò la rivolta d'Algeria. In quel frangente drammatico, tuttavia, De Gaulle esitò a restituire i poteri eccezionali, perché, nel giro di due o tre giorni, il *putsch* d'Algeri venne represso e i responsabili catturati e portati davanti al tribunale, ma egli volle mantenere i poteri attivati a giugno fino a settembre, e questo i francesi non l'avrebbero più dimenticato. Ecco perché si è ritenuto opportuno apportare dei perfezionamenti all'art. 16, nel senso di attribuire a determinati soggetti (gli stessi, si noti, che potrebbero impugnare una legge davanti al Consiglio costituzionale) la facoltà di chiedere, decorsi 30 giorni di regime di eccezione, al medesimo Consiglio di verificare se è ancora giustificato che il Presidente detenga i relativi poteri. Non solo, ma, decorsi sessanta giorni, sarà sempre il Consiglio che, d'ufficio, potrà, in ogni momento, dichiarare che questi poteri non hanno più ragione d'essere.

Tuttavia qui siamo di fronte ad un punto di estrema delicatezza poiché l'*avis* del Consiglio non è vincolante per il Presidente, né la Costituzione dice cosa debba avvenire in caso di conflitto tra i due organi costituzionali: ma qui ritorna in gioco e si comprende maggiormente la pubblicità del parere del Consiglio costituzionale, che, in un ordinamento di democrazia matura, non potrebbe non provocare reazioni veementi di cui (almeno di queste) sarebbe rischioso non tenere conto.

Concludendo sul ruolo presidenziale alla luce della revisione costituzionale del 2008, non può non notarsi un percorso a zigzag, che, per taluni

profili lo esalta, ma, per altri, vi crea dei contrappesi. E questo mi pare un buon modo di fare le revisioni che, di necessità, forse attualmente vanno nel senso del potenziamento del Governo, ma senza assolutamente trascurare di potenziare corrispondentemente il *coté* democratico-rappresentativo e, in genere, le istanze di controllo.

2.2. LA DIALETTICA GOVERNO-PARLAMENTO

Quanto appena rilevato ci conduce naturalmente a portare l'attenzione sulla forma di governo e sul raccordo Esecutivo-Legislativo. Che cosa è cambiato? Quando è nata la Costituzione del 1958, la soluzione proposta era certamente un po' ambigua: non si poteva dire che fosse una forma di governo presidenziale, benché De Gaulle avesse caratterizzato il Presidente nel senso forte, perché un Gabinetto intanto sarebbe sorto e si sarebbe mantenuto, in quanto avesse avuto e mantenuto la fiducia della maggioranza dell'Assemblea Nazionale. Notoriamente la fiducia è considerata la condizione necessaria e sufficiente affinché si possa ragionare di una forma di governo parlamentare. Tuttavia, nel contempo, la scelta del Primo Ministro appariva inequivocamente il frutto di una scelta libera del Presidente della Repubblica. Perché queste due previsioni non entrassero in rotta di collisione, sarebbe stato necessario che si verificasse ciò che De Gaulle probabilmente immaginava che si sarebbe sistematicamente verificato: che, cioè, il Presidente avesse sempre dalla sua una maggioranza parlamentare propensa a ratificare le sue scelte. Ed è parso così vero all'inizio che, ad un certo momento, i Primi Ministri hanno smesso di chiedere la fiducia perché sembrava fosse inutile, o si diceva che fosse inutile, soprattutto nei momenti in cui non ci si voleva esporre in maniera troppo diretta, lasciando, se mai, l'onere dell'iniziativa all'Assemblea Nazionale. È, infatti, quest'ultima che, attualmente, deve prendersi la briga di votare una mozione di sfiducia nei confronti del Gabinetto neominato, che, se non viene approvata entro ventiquattro ore a maggioranza assoluta, è come se non fosse stata presentata. Di conseguenza, dell'art. 49 Cost., che indubbiamente si riferisce alla fiducia iniziale, è stata data un'altra lettura. Dove la disposizione costituzionale dice che il Governo impegna davanti all'Assemblea Nazionale la propria responsabilità sul proprio programma (che è una cosa che si fa in partenza e che riguarda il futuro se le parole hanno un senso), si è visto qualche cosa che il Governo avrebbe potuto fare a piacimento nel corso del mandato, dimenticandosi, però, che, a tal fine, si sarebbe potuta utilizzare anche in Francia

la questione di fiducia. Sta di fatto che, all'occorrenza, la messa in discussione di un Gabinetto neominato avviene oggi utilizzando la procedura della mozione di sfiducia, avendo perso quella dell'investitura iniziale su richiesta del Governo interessato la sua autonomia.

Ma, per vero, le novità della revisione del 2008 hanno riguardato sul piano formale solo la questione di fiducia. Infatti, in Francia, su tale fronte, si è avvertita come anomala, diversamente che da noi, una certa tendenza all'abuso di questo strumento, da parte del Governo, soprattutto nei momenti critici. Come è risaputo, la questione di fiducia è sostanzialmente un'arma di pressione per forzare la mano alla maggioranza stessa, ma può essere usata anche per mettere fuori gioco le opposizioni, specie se agguerrite. Pertanto, sempre nell'art. 49 Cost. appena evocato (che, quindi, si presenta come una disposizione chiave per intendere la forma di governo francese), si è voluto precisare che la questione di fiducia si potrà usare in futuro soltanto per far passare le leggi di bilancio e le leggi di finanziamento della sicurezza sociale (una sorta di bilancio specializzato *a latere*), oltre ad un altro testo legislativo, a discrezione del Governo, per sessione. Insomma, si può dire che la questione di fiducia è stata ridotta ad una sorta di *jolly* da calare nell'occasione meglio vista da parte del Primo Ministro: poi basta fino alla prossima sessione. Certo, si può discutere su questa soluzione, ma quel che pare indubbio è che si tratti di un rafforzamento della sponda parlamentare.

2.3. LE NOVITÀ NEL DIRITTO PARLAMENTARE

Ma altre novità sono venute, tutto sommato, a contribuire a tale rafforzamento. Vediamole. Una delle caratteristiche del sistema parlamentare francese più note è data dal fatto che il Governo è il vero *dominus* dell'ordine del giorno parlamentare. Ciò significa che l'agenda dei lavori parlamentari è scritta dallo stesso Governo perché così vuole la Costituzione per assicurare ad esso la possibilità di realizzare il programma su cui ha avuto la fiducia (sia pure presunta, come si spiegava poc'anzi). Il fatto nuovo è che, con la revisione costituzionale del 2008, il morso del Governo sul Parlamento è stato allentato, in quanto le due assemblee potranno avere un qualche margine di manovra nel determinare l'ordine del giorno. In tal senso, una seduta al mese sarà dedicata all'attività di controllo sul Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche, così come un giorno di seduta al mese sarà riservata alla discussione di un ordine del giorno stilato su iniziativa dei gruppi di opposizione e dei gruppi minoritari (art. 48 Cost.); e questa è senz'altro la premessa

per costituire in Francia uno “statuto dell’opposizione”. In proposito è interessante questa distinzione che la stessa Costituzione propone, lasciando chiaramente intendere che l’opposizione per antonomasia è costituita dal gruppo parlamentare più grande tra quelli che non appoggiano il Governo, anche se identiche garanzie di farsi sentire sono offerte alle opposizioni “minoritarie”.

Un altro profilo nuovo di tutto rilievo riguarda le commissioni parlamentari. Intanto, ne è stato aumentato il numero (da sei a otto per ciascun ramo del Parlamento: art. 43 Cost.): ciò che non è senza conseguenze quando il lavoro parlamentare diventa più intenso come accade quando le Camere vengono coinvolte in questioni nuove (si pensi, esemplarmente, al raccordo con l’Unione europea). Al proposito non può omettersi di rilevare come le regole organizzative non siano affatto neutrali rispetto alla capacità di un organo di lavorare adeguatamente e, in definitiva, di esercitare appieno le proprie competenze. Non è nemmeno un caso che la possibilità di aumentare il numero delle commissioni dovesse passare (e tuttora passi) per un’autorizzazione costituzionale, considerato l’obiettivo di avere un’organizzazione del Parlamento, diciamo essenziale, commisurata strettamente ai compiti indicati.

In quest’ultimo senso, peraltro, è stata avvertita l’esigenza di una migliore fattura delle leggi e di un coinvolgimento più meditato delle assemblee parlamentari, prevedendosi, con la revisione del 2008, un fatto che a noi appare scontato, vale a dire che nell’*iter legis* trovi collocazione una fase istruttoria di commissione. Occorre, infatti, ricordare che tale fase, che, per l’art. 72 della Costituzione italiana è inescapabile, in Francia così non c’era mai stata. Il Governo poteva presentarsi all’Assemblea con un proprio progetto, che poteva essere esaminato da una commissione *ad hoc*, e, quindi, si andava al voto del *plenum*. Ecco, adesso, l’*iter legis* è stato ristrutturato, imponendo che le Camere esaminino un testo di legge passando attraverso il filtro di una commissione permanente. In tal modo, non sarà necessariamente la versione proposta dal Governo che andrà in aula, ma sarà la versione proposta dal Governo, passata prima attraverso la commissione permanente competente per materia.

Un altro punto che personalmente ho trovato molto attraente nella revisione costituzionale del 2008, per il fatto che alla materia ho dedicato una particolare attenzione riguarda il c.d. *drafting* legislativo, inteso come il complesso delle tecniche idonee a migliorare la qualità della legislazione, sia sotto il profilo della chiarezza, sia sotto quello della fattibilità. E, in effetti, adesso troviamo nella Costituzione francese una grande attenzione per que-

ste esigenze almeno per quanto riguarda i disegni di legge del Governo, i quali devono subire una valutazione di impatto prima di passare all'esame del Parlamento, e questa valutazione d'impatto deve essere contenuta in uno studio che deve accompagnare il progetto. Si tratta, in altri termini, di prevedere al possibile cosa accadrà quando la legge entrerà in vigore vuoi a livello di attuazione amministrativa, vuoi a livello di soddisfazione delle aspettative dei singoli, delle famiglie e delle imprese, con particolare attenzione ai profili finanziari. Addirittura se ciò non venisse fatto o venisse fatto in maniera inadeguata, in Parlamento si potrebbe eccepire l'irricevibilità del disegno di legge governativo e generare eventualmente un conflitto con il Governo che spetterebbe al Consiglio costituzionale risolvere (art. 39 Cost.: ma per l'attuazione rileva il Capo II della legge organica n. 2009-403 del 15 aprile 2009).

Insomma, ci sono tutte le premesse perché i disegni di legge del Governo attingano in futuro in Francia ad un elevato grado di qualità, se sol si riflette che, già a tenore del testo originario della Costituzione, la relativa iniziativa legislativa deve essere corredata dal parere del Consiglio di Stato (art. 39 Cost.), che detiene una spiccata competenza sulla qualità giuridica di un progetto (anche il nostro Consiglio di Stato, per vero: solo che gli si dà assai meno retta). Certo, non bisogna perdere di vista la realtà: anche Oltralpe il politico di turno avrà sempre l'ultima parola e non c'è Consiglio di Stato che tenga. Intanto, però, occorre che sia interpellato poiché, se una legge fosse approvata a seguito di un'iniziativa del Governo non corredata dal parere di questa alta istanza amministrativa, sarebbe da considerarsi addirittura incostituzionale. Si noti, al proposito, che il Consiglio costituzionale è arrivato a censurare anche la "furbizia" del Governo di proporre emendamenti in aula di una mole tale da snaturare l'iniziativa legislativa, e, quindi, da far ritenere di voler emarginare l'intervento del Consiglio di Stato.

Vorrei concludere questa rassegna degli aspetti di diritto parlamentare toccati dalla revisione costituzionale del 2008, richiamando l'attenzione su una questione che in Italia sta subendo un trattamento che ha confinato le Camere a puro organo di registrazione: ciò che è tanto più impressionante se si pensa che la Costituzione fa chiaramente intendere che in materia esse dovrebbero svolgere un ruolo centrale. Mi riferisco alle operazioni militari all'estero (noi diciamo che sono missioni di pace: ma sorvolerò su questo profilo). Simili operazioni passano da un po' di anni attraverso la decretazione d'urgenza, cui seguono leggi di conversione sovente in fotocopia, anche perché sono veramente pochi i parlamentari in grado di sviluppare interventi mirati. Per altro verso, è invalsa anche l'idea che non sia molto pa-

triottico dimostrare spirito critico su cose del genere. I francesi in questa revisione costituzionale, pur prendendo atto che è controproducente e forse impossibile subordinare ad un dibattito approfondito l'adozione di iniziative nel momento del bisogno, hanno però trovato un compromesso, statuendo espressamente che quando le operazioni militari esterne durano più di un mese devono essere comunque autorizzate dal Parlamento (art. 35), che, quindi, si riprende in pieno la disponibilità della materia e non si limita ad un ruolo di rimessa rispetto all'iniziativa del Governo. Questo vale di nuovo a dare smalto al Parlamento.

2.4. LA FRANCIA E L'UNIONE EUROPEA

Già è stato ricordato come si è comportata la Francia di fronte al progredire dell'integrazione comunitaria con l'adeguare sovente il testo costituzionale alle relative evoluzioni. Da noi, s'è dovuto attendere la legge costituzionale n. 3 del 2001 perché il riferimento all'Europa entrasse nel testo costituzionale, a nulla valendo il fatto che fossimo stati tra i fondatori delle Comunità europee.

I francesi non solo non hanno atteso così tanto, ma nel loro testo costituzionale hanno, per così dire, fotografato i meccanismi interni che riguardano i raccordi con le Istituzioni comunitarie e, addirittura, in generale, hanno voluto darsi regole per determinare il loro futuro atteggiamento in relazione all'adesione di nuovi Paesi all'Unione europea. In particolare, sia pure in maniera un po' criptica (ma non troppo) è finita in Costituzione la questione dell'ingresso della Turchia, nei cui confronti, non so il popolo francese nel suo complesso, ma certamente l'attuale Presidente della Repubblica si è mostrato esplicitamente avverso.

C'è, infatti, per l'esattezza, già a seguito della revisione costituzionale del 2005 (operata in vista della ratifica, poi non avvenuta, del Trattato costituzionale, e reiterata, peraltro con rilevanti modifiche, nel 2007 in vista di Lisbona), l'art. 88-5, non a caso ribattezzato "articolo turco". Quest'articolo che, nel 2005, imponeva, per il caso che certi Paesi candidati avessero fatto domanda di adesione dopo una certa data, che occorresse l'assenso dei francesi con un apposito *referendum*, ora, un po' ammorbidito, prevede che del *referendum* possa farsi a meno se si coagula il consenso di almeno i 3/5 dei componenti in ciascuno dei due rami del Parlamento, in quanto, in tal caso, si procederà con le scansioni tipiche della revisione costituzionale. Di conseguenza, ognuno sa che attualmente l'unico Paese candidato sottratto alla

spada di Damocle della Costituzione francese è la Croazia, non la Turchia e, in prospettiva, nemmeno l'Ucraina, per non parlare di altri candidati futuri. Del resto, è, per certi versi, comprensibile che Sarkozy abbia dovuto offrire ai francesi qualcosa in cambio della ratifica senza problemi del Trattato di Lisbona, mentre alla Turchia ha offerto il "contentino" dell'Unione del Mediterraneo.

2.5. LA TUTELA DEI DIRITTI

L'ultimo punto, che certamente non esaurisce, come avvertito all'inizio, la panoramica della revisione costituzionale del 2008 riguarda il tema della tutela dei diritti. Già: perché anche questo fronte non è restato immune dall'esigenza di aggiornamento, che, anzi, si è sviluppata su diversi piani.

Il primo riguarda l'istituto del *referendum*. Si tratta, per la precisione, del *referendum* legislativo, non di quello che s'innesta nella procedura di revisione costituzionale di cui si parlava all'inizio. Questo *referendum*, a tenore del dettato originario dell'art. 11 Cost., può essere chiesto dalle Camere congiuntamente o dal Governo e spetta al Presidente della Repubblica indirlo. La novità consiste nella previsione di un *referendum*, che potremmo definire popolar-parlamentare, essendo stata data la possibilità ad un decimo degli elettori di sostenere 1/5 di parlamentari nella presentazione di un progetto di legge. Se questo progetto non viene approvato entro un anno, la parola passa al corpo elettorale. Quindi più che un *referendum*, è un'iniziativa legislativa speciale che si snoda in due fasi: una certa e l'altra eventuale. Su questa procedura referendaria è stato chiamato in causa ancora il Consiglio costituzionale, che dovrà controllare la costituzionalità della richiesta a fronte dei "palletti" formali e sostanziali posti dallo stesso art. 11 Cost.. Peraltro, adesso abbiamo qualcosa del genere nel Trattato di Lisbona per quanto riguarda l'iniziativa legislativa dei cittadini europei: insomma, pare di rilevare una tendenza verso queste forme magari un po' farraginose e un po' simboliche. Però è importante che ci siano.

Un secondo aspetto è costituito dall'istituzione del Difensore dei diritti (art. 71-1 Cost.), una sorta di difensore civico a livello nazionale (non che non ci fosse prima, ma era stato istituito con legge ordinaria, adesso viene costituzionalizzato). Noi queste figure non le abbiamo se non a livello regionale, mentre a livello locale siamo addirittura in disarmo, si sostiene per favorire il risparmio di spesa (o forse prendendo realisticamente atto della loro sostanziale inutilità in quanto o prive di poteri reali o perché inascoltate ...).

È stato, in terzo luogo, previsto un diritto di petizione da parte dei cittadini nei confronti del già evocato Consiglio economico sociale ambientale, che è una specie di CNEEL. Credo sia stato un modo per rimetterlo in gioco, insomma, per trarlo dalla “morta gora” dove giace il nostro omologo nazionale. Mi pare anche un’idea brillante, quella di far entrare nel circuito democratico un elemento del sistema, che non è democratico, come intendiamo classicamente.

Ancora, va citata la novità, che forse potrà far rabbrivire qualcuno dalle nostre parti: i cittadini francesi potranno sporgere reclamo al Consiglio superiore della magistratura contro un giudice, per come si è comportato (art. 65 Cost.). In Italia, non abbiamo certo bisogno di qualcuno che si lamenti dei giudici, è però indubitabile che, talvolta, si abbia la sensazione di essere molto disarmati soprattutto di fronte alle inefficienze della giustizia o alla neghittosità di qualcuno dei suoi componenti. Insomma, il mondo dei giudici riflette in maniera speculare il mondo esterno, ci sono quelli diligenti e quelli che lo sono meno e si avrebbe voglia di poterlo dire a qualcuno. Ora c’è il sospetto che il fatto di poterlo dire in Francia al Consiglio superiore della magistratura sia una mossa molto populista di Sarkozy, però, qualche volta, anche così, si intercettano bisogni reali

Last but not least, siamo alla novità senz’altro più eclatante (brutto francesismo: ma qui, forse, si può perdonare!), vale a dire l’introduzione della possibilità di sollevazione di una questione di costituzionalità anche dalla via incidentale, dove, com’è noto, il protagonista è un giudice nel corso di un giudizio. Ciò che in questa previsione qui maggiormente rileva, perché non si ha modo di svilupparne nemmeno in estrema sintesi tutte le numerose e importanti implicazioni (art. 61-1 Cost.), è che le norme parametriche sono quelle che tutelano diritti e libertà. Quindi non ancora un ricorso diretto, ma qualcosa che vi si avvicina a causa della sua spiccata specializzazione. Da questo punto di vista, è vero che in Italia la questione incidentale è onnicomprensiva e quindi è perfettamente in grado di svolgere una funzione di tutela dei diritti, ma resta significativo come, in Francia, facendo ancor più evolvere il ruolo del Consiglio costituzionale, si sia voluto prestare una particolare attenzione ed enfasi alla relativa problematica nella Carta fondamentale.