

ETTORE GALLO

QUALI RIFORME COSTITUZIONALI?  
PROBLEMI DI METODO E DI MERITO\*

Cari amici,

che di qualche riforma costituzionale ci sia bisogno, credo che ormai sia convinzione generale, almeno nella parte riguardante l'ordinamento della Repubblica, che è quella meno resistente al tempo, dato il profilarsi di nuove realtà politiche sull'orizzonte delle strutture costituzionali.

Del resto, tutti sono d'accordo sul fatto che semmai si debba metter mano alla Parte II della Costituzione, lasciando immutata la Prima. Io, però, soggiungo che la salvezza della I dipende molto dal *come* si riforma la II, e per rendere chiaro il mio pensiero facciamo un'ipotesi estrema: supponiamo che s'instauri un presidenzialismo autoritario, com'è nei sogni di certe forze politiche, è probabile che ciononostante non si ardisca l'abrogazione dei principi fondamentali e di libertà della Parte I, ma di fatto resterebbero mummificati ed inattuati nella politica quotidiana *tamquam non essent*. Non è vero, perciò, che, pur fatta salva la I Parte, si possa essere corrivi sulla sorte della II.

Ma poi quali sono le modifiche di cui effettivamente si avverte la necessità per favorire un buon funzionamento delle Istituzioni, e non per inseguire i sogni ideologici delle parti politiche?

Occorre, innanzitutto, dare all'Esecutivo maggiore autonomia e stabilità e maggiore capacità d'iniziativa, sottraendolo all'eccessiva tutela del Parlamento. Occorre, in secondo luogo, risolvere il problema delle autonomie regionali, eliminando il residuo centralismo che nei tempi è andato consolidandosi ai danni delle Regioni; e infine, ma anche in collegamento col secondo punto, necessita affrontare il problema del bicameralismo *omogeneo* delle Assemblee nazionali rappresentative, che tanto imbarazza l'attività normativa del Parlamento. Certo, connesso a tutto questo, batte alle porte della riforma anche il sistema elettorale, i cui effetti perversi sono ormai sotto gli occhi di tutti, ma questo non è un nodo costituzionale perché – com'è noto – è oggetto di leggi ordinarie, e quindi è facilmente modificabile in ogni tempo.

\* Conferenza tenuta il 10 marzo 1995 nell'Odeo Olimpico.

Ma cominciamo con l'*Esecutivo*. Di proposito i Costituenti lo vollero sotto tutela del Parlamento, ed è facile capirne il perché. Sopravvissuti ad una guerra che aveva distrutto il Paese, l'Europa e parte del mondo, sacrificando milioni e milioni di vite umane 'al patto infame delle dittature, decise a soggiogare i popoli, sottoponendone taluno a regime di vera e propria schiavitù; scampati ad una lotta resistenziale, di cui erano stati protagonisti, perseguitati dall'onnipotenza di un Esecutivo forte che, per sua esclusiva volontà, aveva trascinato l'Italia in quella guerra rovinosa che ne aveva distrutto ogni risorsa, affossandone la gioventù e riducendo alla miseria e alla fame i sopravvissuti, ne avevano avuto abbastanza di un Esecutivo affrancato da ogni controllo e di un potere virtualmente nelle mani di un sol uomo. E così ebbero cura di affidarne la nascita alla selezione del Capo dello Stato e alla fiducia del Parlamento, e la vita a quella stessa fiducia, basata su controlli permanenti e spesso penetranti.

Deve dirsi, però, che se queste provvidenze correggevano l'eccessiva autonomia del governo, non servivano a promuoverne la *stabilità* che – come fu facile constatare negli anni che vennero – dipendeva invece dal sistema elettorale. I Costituenti, infatti, ritennero che fosse giusto cominciare col sistema proporzionale, espressione di quel principio di eguaglianza che era stata una bandiera della Resistenza, e che la Costituzione avrebbe poi solennemente consacrato nell'art. 3. Giusto, perché quel principio ad ogni forza politica avrebbe assegnato una partecipazione *proporzionale* all'entità della forza.

Privi di concrete esperienze, non potevano prevederne gli effetti perversi. Accadde, invece, che in Italia, a causa di un esasperato individualismo, le forze politiche rapidamente si moltiplicarono, sicché in poco tempo si ebbe un eccessivo frazionamento del Parlamento, mentre le forze politiche maggiori si andarono assestando su valori inferiori a quella espressione dei primi entusiasmi.

A un certo punto, la formazione di una maggioranza di governo implicava necessariamente il coinvolgimento anche di forze numericamente esigue, e proprio questo finiva per rappresentare la causa maggiore dell'instabilità del governo, e quindi della scarsa e difficile governabilità. Bastava, infatti, che una delle forze minori – e tuttavia indispensabile per la sussistenza di una maggioranza – s'impuntasse su qualche specifica richiesta dell'azione di governo, ritenuta inaccettabile dalle forze maggiori, perché la maggioranza andasse in crisi e il governo (che ne era espressione) conseguentemente cadesse.

Sarebbe bastato correggere il sistema proporzionale, anziché con premi di maggioranza che sono sempre guardati con sospetto, con un limite all'accesso al Parlamento (anche minimo, come il 5% introdotto dalla Germania) per eliminare le forze politiche meno nume-

rose, dando stabilità alla maggioranza e governabilità all'Esecutivo.

Si è preferito, invece, ricorrere a quel maggioritario secco a turno unico che – secondo i proponenti – avrebbe dovuto instaurare il bipartitismo, mentre si doveva sapere che il sistema elettorale maggioritario a turno unico presuppone il bipartitismo, ma non lo crea, tant'è vero che, anziché ridurre il frazionamento del Parlamento lo ha moltiplicato: ma soprattutto si doveva sapere di quegli effetti perversi di cui in Inghilterra è rimasto vittima il partito liberale che, avendo riportato gran numero di voti, ha ottenuto pochi seggi, assegnati invece alle due maggiori forze politiche.

Allora, in collegamento alla ventilata riforma, bisognerà anche affrontare il nodo del sistema elettorale: o si adotta il doppio turno del maggioritario, e allora effettivamente l'elettore potrà dare indicazioni sulla formazione del governo, e sul suo capo, approvando quello designato dalla coalizione votata. Per tal modo, la coalizione vincente vedrà già votato contestualmente il *leader* che assume la direzione del governo, e sarà in grado di governare con sufficiente stabilità.

Tutto questo può essere ottenuto con una semplice correzione della legge elettorale mediante legge ordinaria, e con qualche revisione costituzionale concernente i rapporti fra Parlamento ed Esecutivo ed i poteri dello stesso governo, anche nella sua interna struttura: in altri termini, tutto nell'ambito dell'art. 138 Cost. Qualcuno al più pensa all'elezione popolare del primo ministro ma, anche se fosse, nemmeno questa soluzione varcherebbe i confini del sistema.

E, in realtà, è bene a questo punto anche precisare che la Costituzione non consente altra possibilità di modifica costituzionale, se non appunto questa della procedura di revisione *ex art. 138 Cost.* In un primo tempo, l'inesperienza dei nuovi detentori del potere li aveva portati a credere di poter adottare con quella procedura qualunque riforma costituzionale: anche riscrivere una nuova e diversa Costituzione, come aveva ingenuamente affermato una delle più alte cariche dello Stato. Noi, però, li avevamo subito avvertiti che si trattava di un gravissimo errore, in quanto il 138 consentiva soltanto aggiustamenti, correzioni, miglioramenti, ma sempre e soltanto nell'ambito del sistema vigente.

All'obbiezione (parimenti ingenua, per verità) che nel 138 non c'era scritto nulla di quanto noi si pretendeva, fummo costretti allora a richiamarli ai principi elementari dell'ermeneutica costituzionale. Spiegando che, già sul piano dell'interpretazione letterale, «revisione» è concetto diverso e ben più limitato di quello del «rinnovare, riscrivere, rifare, etc.». Il linguaggio editoriale insegna che l'edizione «riveduta» non è una *nuova* edizione, ma soltanto un'edizione qua e là ritoccata. Ma, anche a prescindere dall'interpretazione letterale, bastano da

sole l'interpretazione sistematica e quella teleologica a chiarire il senso autentico dell'art. 138 Cost. Ebbene, se si guarda alla collocazione della norma nel contesto del sistema della Legge fondamentale, si constata che l'art. 138 è inserito nel Titolo VI che ha come rubrica «Garanzie costituzionali». Ed è un titolo che ha due Sezioni: nella prima è contemplata la Corte Costituzionale, e nella seconda appunto la procedura di revisione costituzionale. Che significa ciò? Significa che, come la Corte Costituzionale è pacificamente l'Organo sovrano di garanzia giurisdizionale della Costituzione (il Capo dello Stato ne è il garante politico), così la procedura di revisione è *norma di garanzia*, intesa a salvaguardare la Costituzione nell'eventualità che nel corso dei tempi si renda necessaria qualche correzione, qualche variazione, qualche aggiustamento per adeguarla a nuove realtà politiche. Ma allora è evidente che una norma di *garanzia* non può essere utilizzata per stravolgere i principi della Costituzione, e tanto meno per riscriverne altra diversa.

Le variazioni che l'art. 138 Cost. consente sono quelle che pur riformando, *non alterano* però il sistema ed il suo spirito.

Abbiamo voluto soffermarci subito su queste precisazioni per avvertire che tutte quelle fantasie riformatrici che, scopiando sistemi costituzionali stranieri, pensano a «presidenzialismi», «semipresidenzialismi», «federalismi fondati su confederazioni di Stati», sono assolutamente fuori del nostro sistema costituzionale, e non potrebbero essere adottate con la procedura *ex* art. 138 Cost.

Ci vorrebbe una nuova Costituente. E, infatti, da qualche tempo quelle certe forze politiche hanno dismesso il sogno di utilizzare l'art. 138 Cost., e richiedono insistentemente la Costituente. Ma il sistema italiano è ben diverso da quello francese (e l'adozione dell'art. 2 Cost. dimostra che in effetti abbiamo aderito alla tradizione inglese). Per noi l'Assemblea costituente è un fatto «epocale» – come giustamente osservava Don Dossetti – che si giustifica soltanto a seguito di eventi eccezionali. Tali da determinare un mutamento radicale nella società e il cambiamento del rapporto fra cittadini e Stato e fra gli stessi cittadini, sicché si debba voltare pagina e stabilire un nuovo patto sociale.

Se si considera che lo Statuto di Carlo Alberto è durato fino al 1948, e che la Costituzione statunitense – pure di tradizione anglosassone – dura da due secoli, e tutti i cambiamenti sono stati adottati mediante i famosi «emendamenti» che corrispondono alla nostra revisione costituzionale, ci si renderà conto che non c'è nulla oggi in Italia che possa giustificare l'avvento di una nuova Assemblea costituente. Quale mai sarebbe l'evento *epocale* che la postula? L'entrata in politica del cav. Berlusconi? Francamente, con tutto il rispetto, mi sembra evento piuttosto modesto e trascurabile, e anche – ritengo – piut-

tosto precario (se non m'inganno) a fronte della Storia di un'epoca!

E passiamo alla grande autonomia che dovrà essere attribuita alle regioni: quella che si definisce *regionalismo forte*. Ché se poi qualcuno preferirà chiamarla «federalismo», nessuno si adonerà. C'interessano le questioni di sostanza, non i nominalismi.

Per verità, era questo il pensiero dei Costituenti, e l'area concepita per l'art. 5 della Costituzione conteneva spazio sufficiente per un largo decentramento politico del Paese. Ma un po' le vicende separatiste che hanno travagliato il primo decennio successivo alla promulgazione della Costituzione (prima la questione siciliana, e poi i fatti altoatesini), un po' le preoccupazioni per le difficoltà della ricostruzione dell'economia, distrutta dalla guerra, non hanno certo favorito l'entusiasmo per l'articolazione regionale della Repubblica. Si ricorderà, infatti, quanto stentata e tardiva sia stata l'istituzione stessa delle Regioni, nei cui confronti rimase di fatto una notevole diffidenza, manifestatasi sia nella burocrazia che nella stessa legislazione ordinaria. Perfino la Corte Costituzionale – probabilmente a causa delle dette preoccupazioni – per tutto un primo periodo non ha mostrato, nella risoluzione dei conflitti fra Stato e Regioni, eccessiva propensione per le tesi autonomiste di queste ultime: questa atmosfera è radicalmente mutata, però, a far epoca approssimativamente dalla presidenza Elia.

In sostanza, occorre una piena ed ampia attuazione dell'art. 5 Cost., meglio conseguibile col rovesciare i criteri di attribuzione del potere legislativo contenuti nell'art. 117 Cost., nel senso di enumerare le singole competenze normative dello Stato, riservando alle Regioni tutte le residue.

Con la raccomandazione di non fare dell'«interesse nazionale», di cui al primo comma, del detto art. 117, un «tabù» terroristico che finisce per influenzare in senso gravemente limitativo le decisioni e le normazioni riguardanti i poteri delle Regioni.

Il potere impositivo tributario, poi, sia pure ben coordinato con quello dello Stato, ad evitare assurde duplicazioni che deprimono economia e risparmi, dev'essere però effettivo, con chiara attribuzione di tributi propri, liberamente gestiti al di fuori di ogni controllo statale.

Probabilmente, se non poteri normativi e impositivi, analoga larga autonomia va stabilita per province e comuni.

Sicché, poi, affinché l'autonomia assuma piena rilevanza nazionale, è necessario che le Regioni (ed eventualmente *in parte qua* anche province e comuni) abbiano voce nelle Assemblee rappresentative del Paese.

E così passiamo al terzo punto delle riforme: *il bicameralismo omogeneo del Parlamento*.

È noto a tutti ormai l'enorme dispendio di tempo, di uomini e di mezzi che costa all'attività normativa del Parlamento l'esistenza di una struttura bicamerale sostanzialmente identica e con le stesse funzioni. I disegni di legge approvati da uno dei rami, emendati dall'altro, ritornano al primo e così via, in una sequenza di riletture e di dibattiti che allungano di mesi e mesi l'*iter* legislativo prima che un provvedimento di legge possa essere finalmente promulgato. D'altra parte, il Senato ha ormai esaurito la sua funzione storica. Nato allorquando il sovrano assoluto, costretto dagli eventi a condividere col popolo quella somma di poteri prima ferreamente riuniti tutti nelle sue mani, oppose alla Camera dei rappresentanti del popolo, da questo eletti direttamente, una Camera Alta, non elettiva, dove il re nominava persone, sicuramente eccellenti nel pensiero, nelle lettere, nelle arti, ma sicuramente di sua stretta fiducia, allo scopo di controllare e moderare l'attività legislativa dell'altra Camera. La parentesi fascista tolse valore a tutto ciò che non fosse il potere del Dittatore. La Camera dei Deputati fu trasformata in Camera dei fasci e delle corporazioni, dove le segreterie politiche e le corporazioni fasciste mandavano i loro rappresentanti, riducendo così la Camera dei Deputati in un'Assemblea di regime. Al Senato, formalmente fu sempre il re che, per tradizione, nominava i senatori, ma subiva pesantemente le influenze e le segnalazioni del Dittatore: e, comunque, doveva sempre trattarsi di personaggi iscritti al partito fascista.

Dopo la Liberazione, e dopo l'avvento della Repubblica e della Costituzione, il Parlamento divenne tutto elettivo, Senato compreso, e tutto a suffragio davvero universale poiché il voto fu esteso alle donne.

A questo punto, pertanto, il Senato ha esaurito la sua funzione storica, che è diventata ripetitiva di quella della Camera dei Deputati.

Ebbene, per ridare a questo ramo del Parlamento una funzione autonoma adeguata alle nuove realtà, l'idea dominante – che segna ad un tempo una ragionevole via a quel tanto di federalismo compatibile con uno Stato unitario – è quella di fare di questo ramo «il Senato delle autonomie territoriali». Così, come a livello regionale, accanto al Consiglio ci sarà il *Consiglio delle autonomie locali*, a livello nazionale, accanto alla Camera dei Deputati, ci sarà il *Senato delle autonomie locali*, dove Regioni, province e comuni eleggeranno i loro rappresentanti. Per tal modo, si realizzerà un processo decisionale unitario e paritario, in cui convivranno, secondo le rispettive responsabilità verso le comunità che rappresentano, tutti i poteri di governo in posizione di corrispettiva parità: e, cioè, senza subordinazione lungo una scala gerarchica che non è compatibile con uno spirito federalistico. E va sottolineato che tutto questo si adegua perfettamente a quanto già funziona in sede di Unione europea, ma nello stesso tempo dà rilievo e forma

costituzionale a quelle fondamentali realtà comunali cui è legata la più profonda tradizione storica del nostro Paese. Si rompe, è vero, il centralismo sabauda, e anche quello trascinato dalla prima esperienza repubblicana, ma si liberano finalmente le autonomie postulate dall'art. 5 Cost.

Ecco! Questo è tutto ciò che pacificamente, e senza distorcimenti, si può fare in tema di riforme costituzionali, anche con semplicità e con relativa celerità: e deve dirsi anzi, che in tema di autonomie il Governo già sta avviando la riforma, nel senso che sta predisponendo talune strutture amministrative, realizzabili mediante legge ordinaria, che serviranno di supporto alle riforme costituzionali.

Insistere per avere il federalismo secessionista, il presidenzialismo o il semipresidenzialismo, significa rinunciare a qualunque riforma, perché difficilmente si riuscirà ad ottenere quelle grandi maggioranze necessarie per istituire una nuova Assemblea costituente, a parte il già segnalato suo anacronismo.

Ma poi ci si rende davvero conto di che cosa significherebbero quelle diverse forme di Stato e di governo che talune forze politiche sembrano propugnare per il nostro Paese?

Federalismo secessionista? Ma intanto cominciamo col dire che nella storia dei popoli il federalismo nasce come strumento *per unire* o *per tenere uniti* popoli di etnie, di religioni, di lingua, di storia, di tradizioni e di costumi diversi, che avrebbero vita difficile in uno Stato unitario, ai limiti dell'incompatibilità.

L'esempio più recente e clamoroso lo ha dato il regno del Belgio, che riuniva in uno stato unitario due popoli di etnie diversissime, i valloni, di origine latina, francofoni, e i fiamminghi, di origine germanica e di lingua olandese. Fino a quando è prevalsa l'economia vallone, con quel tanto di industrie istituite dal precedente dominio francese e con la produzione mineraria, lo Stato è rimasto unito, tanto più che le ultime due guerre, e l'esemplare comportamento della dinastia, ne avevano cementato l'unione. Ma, allorché la produzione mineraria si è esaurita, le industrie della parte francofona sono andate languendo, mentre hanno assunto vivacità e prevalenza i commerci e il terziario della parte fiamminga, le spinte centrifughe si sono fatte sentire e la tensione fra i due popoli è andata crescendo al punto da profilarsi il pericolo di una possibilità di assorbimento da parte degli Stati finitimi della reciproca etnia.

La mediazione sovrana ha salvato l'autonomia e l'indipendenza dello Stato belga mediante la trasformazione dello Stato unitario in uno Stato federale, dove ciascuno dei due popoli conserva le proprie separate istituzioni, coordinate dal sovrano in un organismo costituzionale centrale. Il federalismo ancora una volta ha salvato l'unità dello Stato.

Negli Stati Uniti d'America, il federalismo si è imposto alle origini della nascita dell'Unione come assoluta necessità. È nato, infatti, nella Convenzione di Filadelfia nel corso dell'ultimo ventennio del sec. XVIII, come cartello di popoli alleati per una sanguinosa e lunga guerra d'Indipendenza dalla madrepatria inglese. Popoli che, da ogni parte d'Europa, erano approdati a nuova vita sulle coste atlantiche nella colonizzazione di un immenso continente, ma che in realtà ben poco – specie in quei tempi – avevano in comune per etnia, religione, tradizioni, storia, costumi e lingua. C'erano inglesi, tedeschi, francesi, olandesi, spagnoli, cattolici apostolici romani, protestanti, israeliti, sette cristiane varie: solo la comune guerra prima, e poi una Costituzione federale poteva tenerli assieme, e così fu.

Mentre poi l'odio per re Giorgio III, spiega il presidenzialismo, ben diverso da quanto pensano gli europei: il Presidente della Repubblica, infatti, secondo la prima Convenzione di Filadelfia, «non è il re: il popolo è il re». Il Presidente non è il Capo dello Stato, è soltanto il Capo dell'Esecutivo, con tutto un sistema costituzionale lontano dalle tradizioni e dalla mentalità del liberalismo di tipo francese o anglosassone, che sono stati alla base del costituzionalismo europeo.

Un presidenzialismo, peraltro, che funziona fino a quando il Presidente dispone della maggioranza anche nel Congresso (così si chiama il parlamento degli U.S.A.): il che si è regolarmente verificato allorché le elezioni presidenziali e quelle del Congresso erano coeve. Ma non appena i due momenti non hanno più coinciso (il che si è verificato verso la metà degli anni '50, con la presidenza Eisenhower), spesso i presidenti hanno perduto la maggioranza nel Congresso (come già prima delle nuove elezioni presidenziali è successo a Clinton), e allora il sistema costituzionale è andato in «tilt». Se, infatti, il Congresso vota leggi contrarie all'indirizzo politico del Governo, il Presidente – è vero – può apporre il veto, ma se il Congresso rivota la stessa legge, questa dev'essere promulgata: e senza il sostegno normativo il programma del governo langue perché non tutto può essere risolto sul piano amministrativo.

A parte questo, poi, e nonostante le enormi risorse di un grande Paese come gli U.S.A., le crisi economiche, dovute a *deficit* del bilancio, non sono mancate anche negli Stati Uniti, così come non sono mancate le crisi della produzione, come quella automobilistica degli anni scorsi più recenti. La criminalità affligge anche quel Paese, e non solo la grande criminalità delle organizzazioni a delinquere, mafia compresa, ma anche quella microcriminalità diffusa che, dopo una certa ora, rende impraticabili taluni quartieri. La questione razziale, dopo alcuni secoli, è ancora virtualmente irrisolta, e ogni tanto scoppia violenta la rabbia delle genti di colore. Insomma, stravolgendo il no-



stro sperimentato sistema costituzionale, per imitare la grande «mela», finiremmo poi per ritrovarci con i problemi che già abbiamo: e allora perché? Quando, invece, è possibile provvedere ad alcune riforme essenziali attraverso la procedura di revisione costituzionale?

Del resto, basta uno sguardo all'America latina per rendersi conto che quel sistema non è esportabile, perché funziona (e relativamente) solo nei territori dove è nato. Nel sud-America (ma anche nell'America centrale) s'è visto che l'adozione del presidenzialismo ha creato le condizioni per la dittatura dello stesso Presidente o, in sua vece, dei militari dai frequenti colpi di Stato.

Altrettanto dicasi per il federalismo tedesco e per quello svizzero: ambo di antichissima tradizione. La Confederazione germanica è nella storia della nascita dello Stato tedesco: la Prussia, riuscendo ad escluderne l'Austria, ne ha acquisito la presidenza, ma l'Impero non ha eliminato il federalismo che stava alla sua base: peraltro, si tratta di un federalismo molto vicino all'articolazione regionale. La confederazione elvetica, poi, è più tradizione di comuni e di Cantoni autonomi, che federazione di Stati: comuni e cantoni che nei secoli si sono federati per impedire di essere assorbiti dalle etnie omogenee dei grandi Stati circostanti: e così hanno difeso la loro autonomia: ancora una volta il federalismo ha unito popoli di lingua e costumi diversi.

Ma né la Germania né la Svizzera hanno avvertito bisogno di presidenzialismo.

Per tutta Europa esiste la sola anomalia francese, che rappresenta un ibrido che coniuga tutti i difetti del parlamentarismo e del presidenzialismo, senza realizzarne le virtù.

Intanto non credo che il semipresidenzialismo sia attuabile mediante la semplice procedura *ex art.* 138 Cost. Si tratta di forma di governo assolutamente fuori del sistema, che attribuisce al Capo dello Stato poteri e responsabilità di governo sconosciute e incompatibili con la Costituzione vigente. Inoltre stabilisce un pericoloso condominio sul governo del Paese fra Capo dello Stato e Primo ministro, che non è soltanto ignoto al nostro Paese ma all'intera Europa e alle sue tradizioni costituzionali.

Ovviamente tutti i pericoli, accennati per il presidenzialismo, allorché si verifichi quella che Giovanni Sartori chiama la «maggioranza divisa», vale a dire una maggioranza parlamentare diversa da quella che ha eletto il Presidente, non solo riguardano anche il semipresidenzialismo, ma addirittura si aggravano rispetto al presidenzialismo.

Infatti, cambiando la maggioranza parlamentare, il Capo dello Stato è costretto a sostituire il Primo ministro con altro che sia espressione di quest'ultima, sicché alla fine si determina quella «coabitation» fra due avversari politici, che gli stessi francesi molto temono.

Ma ciò che poi implica un vero e proprio stravolgimento, che tocca da vicino i diritti dei cittadini, è rappresentato dalla perdita della garanzia politica della Costituzione di cui oggi è portatore il Capo dello Stato, e che necessariamente dimetterebbe una volta che fosse coinvolto nella responsabilità di governo. È chiaro, infatti, che non potrà più essere garante della sua stessa condotta, e tanto meno dei dissidi che si verificherebbero in ipotesi di «coabitazione» con un *Premier* avversario politico. Oggi, al di sopra delle parti e del governo, c'è un Capo dello Stato che presiede, ma non governa, e perciò può garantire i cittadini sul rispetto della Costituzione, perché ha poteri di ammonimento, di temporaneo rifiuto, sia in ordine alla presentazione di provvedimenti governativi alle Camere, sia in ordine alla stessa promulgazione delle leggi, e può quindi rimandare le leggi alle Camere, con messaggi, per un riesame. Tutto questo necessariamente scomparirà, e i cittadini resteranno esposti o all'intesa dei due amici governanti, che passerà sulle loro teste, o ai litigi fra i due condomini, con grave pericolo per l'interesse della Nazione.

Se in Francia tutto questo non si è verificato finora in modo drammatico (ma anche la nazione consorella sta vivendo tempi di gravi travagli e di tumultuose tensioni sociali) è dovuto, non certo alla fisiologia di un pacifico reggimento, ma piuttosto agli effetti perversi e patologici del sistema. Se qualcuno dei nostri bravi politici si desse pena di leggere ciò che scrivono autorevoli costituzionalisti e politologi francesi, non sarebbero probabilmente così decisi nell'attuare, a titolo di mediazione fra le opposte posizioni, un sistema costituzionale che – come scrive Jeanneau – già sotto Mitterand era diventato «un Consolato a carattere strettamente personale», dove il Consiglio dei ministri era ridotto ad una corte prona ai voleri del sovrano elettivo, e talvolta anche ai suoi capricci. E ciò perché il Presidente della Repubblica, in quell'anomala situazione costituzionale, riesce lentamente a confiscare tutti i poteri del Primo ministro, restando virtualmente il Capo di uno Stato a carattere del tutto «presidenziale». Se poi, invece, il Primo ministro appartiene ad una maggioranza diversa da quella del Presidente, gli scontri e le tensioni sono tali da bloccare il sistema e gli stessi circuiti politici.

D'altra parte, non si può pretendere di più da un sistema anomalo, che trae la sua origine da situazione di grave emergenza come fu quella che indusse i francesi a chiamare l'uomo della Resistenza, l'uomo che aveva lavato la coscienza dei francesi dall'onta di Vichy. La colonia algerina era ormai in fase rivoluzionaria, i generali che ne reprimevano ferocemente la resistenza, a fronte della riprovazione del governo parlamentare, minacciavano la guerra d'indipendenza della colonia da parte delle truppe francesi ammutinate. La chiamata di De Gaulle ha

dunque un carattere eccezionale di emergenza, come un richiamo al mito dell'unità e della concordia resistenziale. E De Gaulle effettivamente risolve la grave crisi con gli accordi di Evian, conclusi nel settembre del 1961. Ma deve rilevarsi che la prima terapia costituzionale, cui sottopose il sistema francese con la costituzione del 1958, non aveva assolutamente nulla di «presidenziale»: semmai, anzi, era una correzione «resistenziale» della prima costituzione del dopoguerra. In realtà, egli con gli accordi del '61 aveva esaurito il compito di emergenza per cui era stato chiamato al governo del Paese nel 1958. Ma, a quel punto, il sapore del potere lo ha preso, il successo, e il richiamo del sangue principesco che gli scorreva nelle vene, gli fa sognare di essere davvero chiamato a riportare la Francia alla «grandeur» di un tempo, protagonista della storia europea, come aveva creduto alla fine della guerra di Liberazione, e mette in atto il suo piano. Non solo non se ne va, ma anzi, approfittando di un attentato subito nel 1962, propone il *referendum* per l'elezione diretta del Capo dello Stato che, nell'ottobre del '62, gli dà esito favorevole e gli apre la strada alla strepitosa vittoria delle elezioni del novembre successivo. Da quel momento, dà la stura davvero a una politica internazionale megalomane ed antistatunitense, che lo porta ad uscire dalla NATO, a tentare di stringere una grande intesa con la Germania per fare una Confederazione di Stati europei senza organismi sovranazionali, ponendo il veto all'ingresso dell'Inghilterra che qualifica come strumento degli U.S.A.

Confermato al potere nel 1965 riconosce la Cina di Mao e, constatati sempre più tiepidi i rapporti con i tedeschi, dato lo scarso entusiasmo del vecchio Adenauer, si avvicina alla Russia sovietica e agli Stati d'oltre cortina.

Abbiamo ricordato tutto questo affinché ci si renda conto che l'escogitazione semipresidenzialista del 1962 nonostante la razionale stesura del Debré, è dovuta a questo progetto paraimperialistico di un uomo che il potere aveva parossisticamente esaltato, e che si ritirò soltanto nel 1969 quando fu battuto nel famoso *referendum* sulla «partecipazione»; e l'anno dopo venne a morte.

Ma l'Italia non ha questioni coloniali da risolvere, né aspira – mi sembra – a diventare una grande potenza militare, né infine ha – per fortuna – a disposizione un mitico generale, eroe della Resistenza. E ricordiamo che lo stesso attuale paladino del semipresidenzialismo, Giovanni Sartori, ha ammesso di sostenerlo come «male minore». Le riforme di cui la Costituzione ha bisogno si possono fare senza scopiazzare da sistemi estranei alla storia e alle tradizioni del liberalismo europeo: e se proprio avesse a presentarsi l'esigenza di qualche geniale invenzione d'ingegneria costituzionale, solleciteremo un sussulto d'orgoglio dei nostri giuristi: se è vero che per secoli hanno insegnato al

mondo il diritto. Noi non vogliamo «mali», sia pure minori; per il nostro Paese *vogliamo il bene!*

Modifichiamo, dunque, correggiamo e miglioriamo dove è necessario, ma rispettiamo l'impianto generale, lo spirito e i principî di una Costituzione che il mondo ci ha invidiato.

Solo coloro che non l'hanno mai amata vogliono cambiare completamente questa Costituzione, che tanti lutti, tanto sangue, tanti sacrifici è costata al popolo italiano.