



**Fulco Lanchester\***

**Note conclusive.**

**Sull'italianizzazione della Francia e viceversa\*\***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'italianizzazione della Francia. – 3. La debolezza degli ordinamenti democratici. – 4. La francesizzazione dell'Italia. – 5. Conclusioni.

### **1. Premessa**

In questi mesi sono state seguite con attenzione le elezioni francesi (prima le presidenziali, poi quelle dell'Assemblea nazionale) attraverso due incontri loro dedicate, cui hanno partecipato esperti italiani e stranieri. Queste mie osservazioni conclusive si fondano sull'andamento del dibattito e, soprattutto, sull'idea che la Francia si stia *italianizzando* e che l'Italia continui ad aspirare ad una *francesizzazione* delle sue istituzioni politiche. La mia tesi è che i mutamenti del sistema partitico francese possano essere contenuti, sempre che la situazione geopolitica non precipiti, mentre il mutamento italiano rischia di non passare per Parigi, ma per una delle capitali dell'Europa centro-orientale.

### **2. L'italianizzazione della Francia**

Per quanto riguarda il primo argomento, esso non è sconosciuto ed in sostanza costituisce un ritorno al passato. Nel breve periodo, già nel 2017 Marco Olivetti aveva, infatti, evidenziato come l'Esagono stesse scoprendo *gli spettri dell'«italianizzazione»*, caratterizzata dalla frammentazione del quadro politico da un lato e dall'instabilità dei governi dall'altro<sup>1</sup>. Simili

\* Professore emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

\*\* Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione presentata in occasione dell'incontro su *Dialoghi sull'ordinamento francese del XXI secolo* dal titolo *Dopo le elezioni presidenziali e legislative 2022* svoltosi il 7 luglio 2022 presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma.

<sup>1</sup> M. OLIVETTI, *Verso le elezioni del 23 aprile. La Francia scopre gli spettri dell'«italianizzazione»*, in *Avenire*, 1° aprile 2017.

osservazioni sono state ribadite anche da Jérôme Gautheret nell'aprile di quest'anno, poco prima del ballottaggio presidenziale<sup>2</sup> e confermate dai risultati delle legislative. Faccio notare, però, che non si tratta di una novità, ma del recupero di una classica analogia tra le dinamiche sistemiche dei due ordinamenti (cui si aggiungeva anche la Germania), analogia che ha pervaso ampi periodi dell'arco temporale 1870-1958, durante la III e IV Repubblica.

Già alla fine del XIX secolo Lawrence Lowell lo aveva sottolineato con forza – al di là delle palesi differenze istituzionali tra i due ordinamenti - nella sua celebre opera *Government and Parties in Continental Europe*<sup>3</sup>. La stessa dinamica costituente post-1945 aveva visto i casi francese e italiano strettamente uniti, come ancora recentemente descritto dal volume di Sandro Guerrieri *Costituzioni allo specchio*<sup>4</sup>. La società civile, frammentata da *cleavages* otto-novecenteschi insieme al regime di massa con partiti plurimi e centrifughi, che li rappresentava, non poteva che condurre ad istituzioni deboli e parlamentocentriche. Le critiche di Raymond Aron alla IV Repubblica, e lo sconforto nelle previsioni di riforma, avevano vaticinato che il regime potesse *durare ma non innovare*. Successivamente – dopo il 1954 – lo stesso Aron aveva previsto che senza innovazione la IV Repubblica non sarebbe sopravvissuta.<sup>5</sup> Questo giudizio, posteriore alla *réformette* del 1954, si collegava anche alle esperienze della repubblica di Weimar e alla polemica antipartitocratica, ben presente in Italia attraverso la battaglia di Giuseppe Maranini, e punto di forza di Michel Debré, principale collaboratore di De Gaulle nel periodo del cambio di regime<sup>6</sup>.

Il momento fondativo della V Repubblica non è però stato causato da avvenimenti endogeni, sebbene dal processo di decolonizzazione nell'Asia sudorientale e, in seguito, in Algeria. Il caso francese conferma che i mutamenti endogeni vengono favoriti da crisi esogene di tipo geopolitico, fornendo elementi per valutare anche le situazioni contemporanee.

Com'è noto, la ristrutturazione costituzionale francese - esplosa nel 1958 - ha avuto un percorso non immediato e la stabilizzazione del nuovo regime è avvenuta solo con la fine del periodo carismatico gaullista (in particolare il secondo turno delle presidenziali del 1965 dove De Gaulle fu costretto a confrontarsi con Mitterand). La decisione di operare un'innovazione, che aveva radici nel dibattito postbellico, avvenne nel 1958 con la legge costituzionale del 3 giugno, vero e proprio *suicidio autoconservativo* del vecchio ceto politico. La sua sostanziazione si è avuta, però, con tempi più allungati ed è stata stimolata dagli sviluppi della crisi algerina e dalla crisi economica.

Il *putsch* dei generali in Algeria nei primi mesi del 1961 e l'attentato a De Gaulle nell'agosto del 1962 furono il volano del completamento della struttura istituzionale della V Repubblica.

<sup>2</sup> Si v. J. GAUTHERET, *L'expérience italienne éclaire le nouveau paysage politique français* in *Le monde*, le 21 avril 2022.

<sup>3</sup> Si v. A. LAWRENCE LOWELL, *Government and Parties in Continental Europe*, Boston – New York, Houghton-Mifflin, 1897, vol. I, 7 ss.

<sup>4</sup> v. S. Guerrieri, *Costituzioni allo specchio. La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, Bologna, Il Mulino, 2022, 9 ss.

<sup>5</sup> V. J.T. SCHMIT, *Les idées constitutionnelles de Raymond Aron*, in *Jus Politicum*, 18 [http://juspoliticum.com/article/Les-idees-constitutionnelles-de-Raymond-Aron-1173.html], 555, con particolare riferimento all'articolo di Raymond ARON «*La quatrième République doit se réformer pour survivre, III. Trois objectifs immédiats : loi électorale, organisation du travail parlementaire, droit de dissolution*», *Le Figaro*, 2 mars 1955. Per il pensiero di Aron, v. R. ARON, *Penser la liberté, penser la démocratie*, préf. de N. Beverez, Paris, Gallimard, 2005.

<sup>6</sup> Si v. M. DEBRE, *Ces princes qui nous gouvernent*, Paris, Plon, 1957.

La stessa nel tempo è stata soggetta a importanti interventi di *manutenzione* (1974;2000/2002;2008); questi ultimi hanno introdotto maggiori garanzie (la progressiva introduzione della giurisdizione costituzionale) e un tentativo di rivitalizzazione del Parlamento. La riduzione della durata del mandato presidenziale e l'anticipazione delle elezioni presidenziali rispetto a quelle legislative per ridurre le possibilità della *cobabitation*, si sono innestate nel progressivo indebolimento del tradizionale sistema della rappresentanza partitica: l'aumento dell'astensionismo e della volatilità elettorale.<sup>7</sup>

L'italianizzazione osservata in precedenza dai commentatori consiste in tali aspetti, ma dimentica che la Francia possiede Stato e istituzioni forti di cui l'Italia è carente, come sostiene Francis Fukuyama.<sup>8</sup> Cosa è successo? Già nel 2017, Macron aveva sparigliato le carte tradizionali, riuscendo *miracolosamente* a vincere le elezioni presidenziali, per poi assicurarsi una maggioranza all'Assemblea nazionale. Invece, nel 2022 ciò è accaduto a metà, al tempo stesso gli strumenti istituzionali di una Repubblica, pensata per limitare l'instabilità, possono ancora funzionare, anche perché l'opposizione (soprattutto quella di Melenchon, costituita dalla *Nouvelle Union populaire écologique et sociale*) è frammentata.

La previsione è che, senza per ora ricorrere all'uso dell'art. 49,4, vi sia, da parte degli attori politicamente rilevanti in Assemblea nazionale, la propensione a non raggiungere una crisi che porterebbe allo scioglimento anticipato della legislatura, ai sensi dell'art. 12 Cost. Ciò spiega i primi passi in Assemblea nazionale con la strategica distribuzione delle cariche interne e delle presidenze di Commissione, con toni apparentemente moderati della stessa destra lepenista in cerca di legittimazione. Al contrario Melenchon, che aveva giocato sulla coabitazione e sulla possibilità sistemica di funzionare ad ala variabile (*espressione* di Leopoldo Elia), ha visto la sua coalizione disarticolarsi.

### 3. La debolezza degli ordinamenti democratici

Sembra lecito affermare che la debolezza di Macron non riluca solo sul piano interno, perché la situazione internazionale ed europea ha smentito, nell'ultimo anno, la centralità dell'asse franco-tedesco e indebolito la possibilità del Presidente francese di incidere attraverso il potere federativo a lui attribuito (indirizzo di politica estera e della difesa).

Il vero problema risiede nella debolezza delle democrazie occidentali. Non lo affermano polemicamente e in modo ripetuto solo le controparti cinesi e russe<sup>9</sup>, ma lo dimostrano i dati geopolitici. La crisi americana, che è stata al centro di un'altra riflessione di questa rivista a fine giugno di quest'anno<sup>10</sup>, soffre dello spostamento degli assi geopolitici (*Asian Pivot*) e della crescita cinese. L'Europa non è uscita negli ultimi trenta anni dal ruolo di *nano politico*, mentre decresce dal punto di vista economico e demografico. La crisi russo-ucraina, riesplora dopo

<sup>7</sup> Si v. P. MARTIN, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, FNSP, 2018.

<sup>8</sup> Si v. F. FUKUYAMA, *Political Order and Political Decay*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2014, soprattutto cap. 7.

<sup>9</sup> <https://china.usc.edu/prc-foreign-ministry-state-democracy-united-statesdec-5-2021>.

<sup>10</sup> <https://www.radioradicale.it/scheda/672396/la-crisi-della-democrazia-statunitense-ragioni-e-prospettive>.

essere rimasta per circa otto anni sotto le ceneri, trova – dunque - gli ordinamenti UE senza un indirizzo autonomo e comune di politica estera e di difesa. Merkel e Holland attraverso il cosiddetto quartetto *normanno* erano stati i garanti esterni del mai attuato protocollo di Minsk II del 2015. A sette anni di distanza, Scholz e Macron sembrano collocati nella retroguardia, ma tuttavia allineati sotto l'ombrello Nato, sostenuto dagli Usa, dal Regno Unito e dai paesi dell'Europa centro-orientale.

I venti di crisi sistemica si stanno avvicinando velocemente e rischiano di investire il continente europeo con la crisi energetica; si tratta di ordinamenti che hanno già subito forti sollecitazioni nel corso del biennio della pandemia Covid – 19. In questa prospettiva un ordinamento come quello francese, che possiede istituzioni statuali e politiche forti, potrà rispondere all'emergenza autunnale in modo differente dall'Italia, sottoposta a difficoltà sempre maggiori negli ultimi dodici anni.

#### 4. *La francesizzazione dell'Italia*

Si ritorna a questo punto al tema delle analogie tra Francia e Italia, per mettere in evidenza che quest'ultima risulta molto più debole nelle reazioni all'emergenza, mentre il suo sistema politico costituzionale risulta messo palesemente in discussione dagli stessi *partners*. Nella campagna elettorale è entrata ufficialmente, come cavallo di battaglia del fronte di centro destra, l'ipotesi di *trasformazione* della forma di governo attraverso l'elezione diretta del Capo dello Stato.

Tale proposta, proveniente da FdI (il partito di Giorgia Meloni), prevede un progetto di revisione costituzionale ed è già stata presentata all'inizio della XVIII Legislatura e discussa nei primi mesi di quest'anno alla Camera. L'idea non dispiace a Silvio Berlusconi che ha rilanciato il *presidenzialismo*. Si tratta di progetti che possiedono radici lontane. Berlusconi, fece ad esempio dichiarazioni in tal senso alla Camera dei deputati il 2 agosto 1995, nel corso della discussione sulla proposta di revisione costituzionale Franco Bassanini-Leopoldo Elia e altri, in cui dichiarò:

«Un mutamento della nostra forma di governo con il sistema presidenziale noi lo vediamo come la sola via praticabile, non solo per favorire la nascita e il consolidarsi di aggregazioni politiche solide, orientate a competere per la guida del Governo, ma anche per inverare quelle libertà che la consociazione ha negato rendendo precarie le basi finanziarie sulle quali un moderno sistema di libertà si regge».

Allora il problema dell'adeguamento della forma di governo alla riforma del sistema elettorale, da proporzionale a tendenzialmente maggioritario, vedeva contrapposte due ipotesi principali: da un lato il semipresidenzialismo francese; dall'altro l'elezione del *sindaco d'Italia*, che oggi viene sostenuta da *Italia Viva* di Renzi.

In quel periodo ci si illudeva dell'integrazione dei soggetti politicamente rilevanti all'interno del sistema e si discuteva di costruire un bipolarismo efficiente, sulla base del crollo dei partiti che avevano costituito la base materiale della prima fase della Repubblica post-bellica. La

speranza era però errata: il sistema era passato da un *bipartitismo imperfetto* ad un *bipolarismo imperfetto*, in cui i contendenti non volevano rischiare di lasciare tutta la posta all'avversario, non considerandolo affidabile. Di qui anche le aporie della stessa riforma elettorale tendenzialmente maggioritaria per l'elezione delle Camere (decisa da coloro che stavano per scomparire), con la conseguente instabilità governativa, derivante da un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi selettivo ed un bicameralismo perfetto.

Oggi, dopo la crisi del *bipolarismo imperfetto* nel 2011 e la fase del *bipopulismo di governo* della XVIII legislatura, la discussione rischia di precipitare di nuovo nell'alternativa tra *o noi o loro*, tipica di una democrazia malata, ma senza, come anticipato, il sostegno di formazioni in grado di strutturare stabilmente il consenso oramai minato dall'astensionismo elettorale e dalla volatilità del voto.

Rispetto alla supposta *francesizzazione* italiana è opportuno operare in proposito due osservazioni preliminari. Parlare di *presidenzialismo* risulta generico e scorretto, perché una cosa è il modello *presidenziale* statunitense, caratterizzato da elezione sostanzialmente diretta del Capo dello Stato, ma anche da rigida separazione tra legislativo ed esecutivo, mentre altro è quello adottato da molti ordinamenti europei (dalla Francia al Portogallo, dall'Irlanda alla Polonia), in cui il Presidente è eletto direttamente dal Corpo elettorale, ma esiste un rapporto interorganico tra gli stessi (la fiducia parlamentare), con un esecutivo *bicefalo* (Presidente della Repubblica e Governo). La forma di governo parlamentare, in questo caso possiede una variante caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente, ma con la permanenza della fiducia tra governo e parlamento, il mantenimento dell'istituto dello scioglimento del legislativo e della controfirma degli atti presidenziali. La variante semipresidenziale della forma di governo parlamentare ha le sue radici nell'ambito della discussione franco-tedesca che passa da Prevost Paradol a Redslob, da Carré de Malberg a René Capitant, toccando anche Schmitt. In questa prospettiva l'assetto istituzionale- definito ad *ala variabile* - vuole significare l'adattabilità del modello a varie situazioni, richiamando le analisi di Maurice Duverger sulla cosiddetta *monarchia repubblicana*.<sup>11</sup>

Quando nel settembre del 1946 i membri della Commissione dei 75 affrontarono il tema della forma di governo da adottare nell'ordinamento repubblicano, in seguito alla relazione di Costantino Mortati e ad un'ampia discussione, conversero sull'ordine del giorno di Tomaso Perassi che propendeva per una forma di governo parlamentare, con correzioni volte a evitare le degenerazioni del *parlamentarismo*. All'Assemblea costituente, se si esclude Piero Calamandrei, che ipotizzava l'elezione diretta del Presidente della Repubblica come uno strumento per favorire un programma comune, il Presidente della Repubblica venne considerato come organo di garanzia interna. Dopo il 1958 francese, la stragrande maggioranza delle forze parlamentari considerarono la forma di governo a variante semipresidenziale o quella presidenziale *tout court* come antisistema rispetto all'integrazione proporzionalistica basata sui partiti (mi riferisco alle proposte operate da Randolpho Pacciardi e da Giorgio Almirante su fronti opposti).

Con la crisi degli anni Settanta nel dibattito che precedette quello della Commissione Bozzi, Giuliano Amato propose l'elezione diretta del Capo dello Stato senza modifica delle sue

<sup>11</sup> M. DUVERGER, *La Monarchie républicaine - ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Robert Laffont, 1974.

competenze, per favorire con l'effetto d'aggancio delle elezioni presidenziali il terzo polo alle legislative. In quegli anni Claudio Martelli avanzò, invece, il modello presidenziale statunitense, mentre Ciriaco De Mita si orientava per il governo di legislatura di Gianfranco Miglio, le cui radici erano da rilevarsi nel dibattito francese della fine degli anni Cinquanta.

La crisi di regime del 1993, provocata anche dai referendum sul sistema elettorale del 1991 e del 1993, condusse alla legge elettorale Mattarellum, mentre si discuteva con la Commissione De Mita – Iotti di riforma della forma di governo e dello stesso procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Nel 1997 la Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema trovò apparentemente una convergenza sul semipresidenzialismo, ma la stessa non ebbe seguito.

Oggi, la controproposta, apparsa in periodo elettorale, è quella renziana dell'elezione del Presidente del Consiglio. Si tratta di un'ipotesi alternativa a quella dell'elezione diretta del Capo dello Stato che richiama quelle di Mendès France e di Duverger, pubblicizzate da Segni e dalla Fuci negli anni Novanta: il *sindaco d'Italia* contrapposto appunto al semipresidenzialismo.

Entrambi i progetti sono oramai di tipo personalizzato a causa della polverizzazione degli strumenti di trasmissione della volontà popolare (i partiti) e per l'incidenza dei nuovi strumenti di comunicazione di massa (i social media). Le vecchie fratture otto-novecentesche, da cui originavano i partiti della prima fase della storia repubblicana, sono oramai indebolite e superate da nuove (globalisti-sovrani), mentre la situazione, sia internazionale sia economica, appare sempre meno prevedibile.

Nell'ambito di una simile situazione tutto appare molto liquido. Rivolgersi alla riforma istituzionale, ed in particolare a quella della forma di governo, sembra un'illusione elettorale, per non menzionare il pericolo di destabilizzare l'assetto costituzionale vigente e di accedere ad un'involuzione che caratterizza ordinamenti tradizionalmente deboli.

Nell'immediato dopoguerra la storia italiana sconsigliò ai Costituenti soluzioni *selettive* sulla base della paura del *tiranno* e l'assetto della forma di governo fu caratterizzato da pochi poteri al centro e molta autonomia. Nella eligenda legislatura la proposta di FdI trasformerebbe la figura di garanzia del Capo dello Stato in un organo politicamente attivo. Quanto all'ipotesi di dimissioni dell'attuale Capo dello Stato dopo la riforma, Berlusconi ha precisato che Mattarella, il cui mandato scade nel 2029, potrebbe farlo per - eventualmente- presentarsi candidato all'elezione diretta. Prospettiva, invero, difficile e contraddittoria, perché politicizza esplicitamente il *garante costituzionale interno*.

## 5. Conclusioni

Termino queste brevi note, ribadendo che tutti gli ordinamenti democratici sono sotto sforzo, ma alcuni hanno l'acqua ancora a livello del torace; altri invece rischiano di più. La Francia possiede istituzioni temprate alle difficoltà potenziali; l'Italia, invece, si deve affidare all'opera di organi di garanzia costituzionale interna ed esterna (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, se non soggetti sopranazionali). Se questi ultimi vengono messi in

discussione da vaghe, ma incisive proposte di innovazione istituzionale, rischiamo di acquistare un biglietto aereo per Parigi e di ritrovarci a Varsavia.

In sintesi. Per quanto riguarda il caso francese le ipotesi di una maggiore parlamentarizzazione del sistema passano attraverso l'allargamento della maggioranza verso il centro oppure in uno scioglimento dell'Assemblea nazionale, a breve o medio termine. Per l'Italia non sono – invece - molto convinto da riforme così incisive della costruzione costituzionale come l'elezione diretta del Capo dello Stato. Mi accontenterei della modifica del bicameralismo paritario (Enzo Cheli e Andrea Manzella hanno proposto interventi interessanti in materia) e dell'adeguamento della complessiva legislazione elettorale (e non solo del meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, che - nella conformazione attuale- può condurci a Budapest) a standard efficienti di democraticità intrapartitica e interpartitica. Simili modifiche sarebbero già sufficienti a ridurre l'instabilità e la delegittimazione delle istituzioni. Ma bisogna fare in fretta, perché l'autunno, e soprattutto il prossimo inverno, saranno assai difficili a prescindere dal risultato elettorale.