

Presidenzialismo

di Gianfranco Pagliarulo

Il 1° giugno, nel corso del suo intervento al festival dell'Economia di Trento, Enrico Letta ha affermato: «Non credo potremo più eleggere il Presidente della Repubblica in quel modo lì, perché assegnare questa elezione a mille persone non è più possibile». *Il Sole 24 Ore* commentava così le sue parole: «Due sembrano le ipotesi: sistema presidenziale o semipresidenziale»¹. Il giorno successivo il *Corriere della sera* pubblicava un appello a favore del semipresidenzialismo «alla francese» a firma di Augusto Barbera, Angelo Panebianco, Arturo Parisi, Mario Segni, in cui si leggeva fra l'altro: «La Costituzione ci ha consegnato un sistema di governo debole, incapace di raccogliere le sfide del momento attuale. Per questo si sta diffondendo fra i cittadini il rigetto della politica e la sfiducia verso le istituzioni»².

Le aperture a forme di presidenzialismo, o semipresidenzialismo, non sono – per la verità – piombate come fulmini a ciel sereno: pochi giorni prima si era espresso il senatore Nicola Latorre: «Bisogna scegliere», «finora ci siamo limitati a ripetere “o sistema tedesco o sistema francese”»³. Era stato preceduto da Veltroni che aveva affermato: «L'eccezionalità della situazione deve portare a una riforma straordinaria. Un passaggio simile a quello che portò alla Quinta Repubblica francese»⁴. Nel programma elettorale delle politiche 2013 del Pdl si legge fra l'altro: «Elezione diretta e popolare del Presidente della Repubblica; rafforzamento dei poteri del governo»⁵.

Come si vede, nell'appello di Barbera, Panebianco, Parisi e Segni si sostiene che il rigetto della politica è causato (“per questo...”) da un sistema di governo debole consegnatoci dalla Costituzione; dunque è nella Carta la radice del problema. Dalle



Randolfo Pacciardi, esponente del Partito Repubblicano

parole di Veltroni, in più, emerge il nesso fra eccezionalità e riforma straordinaria, cioè il vecchio e a lungo discusso stato d'eccezione⁶; la contraddizione strutturale di tale stato emerge da queste parole scritte più di sessant'anni fa: «In tempi di crisi il governo costituzionale dev'essere alterato in qualsiasi misura sia necessaria per neutralizzare il pericolo e restaurare la situazione normale. Questa alterazione indica inevitabilmente un governo più forte; cioè, *il governo avrà più potere e i cittadini meno diritti*» (Rossiter, 1948), e così conclude: «Nessun sacrificio è troppo grande per la nostra democrazia, meno che mai *il temporaneo sacrificio della stessa democrazia*»⁷.

I fautori di varie forme di presidenzialismo in Italia, in realtà, operano dagli anni '50, seppure in modo confuso e contraddittorio:

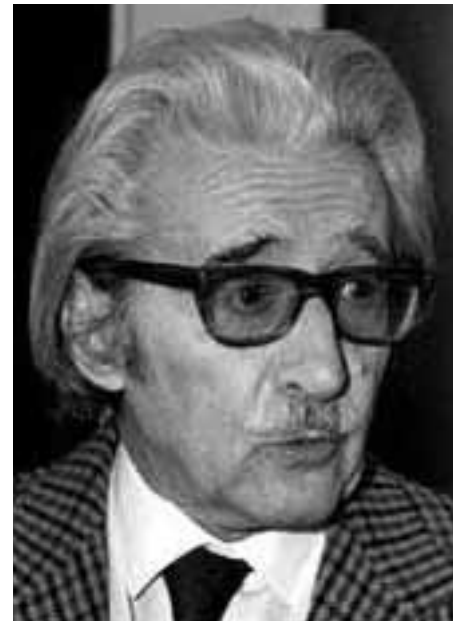
«Il “gollismo all'italiana” ebbe, rispetto all'originale, una ben più chiara connotazione di destra in entrambe le sue correnti, l'una cattolica, l'altra laica. La prima, che si mosse attorno ai Centri Sturzo e in una qualche connessione con Scelba, prevede anche aperture verso ambienti missini; la seconda, laica, può essere identificata con il movimento chiamato, appunto, Nuova Repubblica, creato da Pacciardi dopo la sua espulsione dal Pri»⁸. Qualche anno dopo (1964) avvenne la torbida (e ancora non del tutto chiarita) storia del “Piano Solo”, e cioè di un tentativo (rientrato) di colpo di Stato che sarebbe stato promosso dall'allora Presidente della Repubblica Antonio Segni e organizzato dal comandante Giovanni De Lorenzo: «Informative pervenute al Dipartimento di Stato Usa, già due giorni dopo le dimissioni di Moro, attribuivano a Pacciardi iniziative per un colpo di Stato per “troncare l'esperimento di centrosinistra e fondare un nuovo ordine fondato sulla morale tradizionale e sui valori politici della nazione”». Negli anni '70 i tentativi di colpi di Stato furono due, uno, da operetta, capitanato da Junio Valerio Borghese, l'altro da Edgardo Sogno, che sostenne «di aver convinto molti alti ufficiali a muoversi in vista di una seconda Repubblica presidenzialista»⁹. E il Msi? «Il presidenzialismo, che all'epoca della costituente per la destra venne sostenuto su Rivolta Ideale da Carlo Costamagna ed era sempre rimasto tra i temi di fondo, fu rilanciato da Giorgio Almirante nel congresso tenuto a Napoli nell'ottobre 1979 e la stessa espressione pacciardiana di Nuova Repubblica divenne patrimonio propagandistico del Msi nei primi anni Ottanta»¹⁰. A metà degli anni '80 è il momento del “Gruppo di

Milano” e di Gianfranco Miglio che propone, in sostanza, una riscrittura della Costituzione: «La proposta dovrebbe prevedere la delega – scrive il magistrato e studioso Giuseppe Armani a proposito delle posizioni di Miglio – al Presidente della Repubblica della facoltà di redigere il nuovo testo costituzionale, da sottoporre poi a referendum»¹¹. Come si vede, un paradosso giuridico: il massimo custode della Costituzione dovrebbe esserne il becchino. Nel progetto del “Gruppo di Milano” «si propone di rendere il primo ministro eleggibile dal popolo ogni cinque anni, unitamente a un vice primo ministro e al Parlamento»¹²; «è un modello (...) nel quale alla somma del potere che viene accentrato nelle mani del primo ministro fa da contraltare, sostanzialmente, il solo controllo affidato alla Corte costituzionale»¹³. Negli anni della guerra fredda, dunque, la cultura del presidenzialismo era in Italia appannaggio della destra vecchia e nuova, con un’ala estrema pronta a imporla *manu militari*, a fronte di una larghissima prevalenza di costituzionalisti che individuava nel Parlamento il “motore” istituzionale del Paese. Quali sono i problemi di un Parlamento moderno? «Fondamentale è oggi quello della sua centralità – scriveva nel 1979 Paolo Barile – cioè del recupero della posizione, per tanti anni offuscata, di motore del sistema, di creatore ed animatore delle strutture costituzionali»¹⁴. Insomma, gli antipodi del presidenzialismo. Presidenzialismo, dunque. Ma cos’è? Negli Usa, si legge su Treccani.it, “la forma di governo presidenziale è caratterizzata, nel quadro di una rigida separazione dei poteri, da un esecutivo affidato a un presidente della Repubblica che è espresso direttamente dal corpo elettorale, dura in carica per un periodo di tempo predeterminato, non è soggetto a un rapporto di fiducia con il Parlamento, non ha il potere di scioglierlo ed è a capo dell’apparato burocratico e militare”. “I sistemi politici semipresidenziali si distinguono per il meccanismo dell’esecutivo diarchico: invece di basarsi sul principio della separazione dei poteri, viene ricercata una loro integrazione, attraverso la creazione di un

potere intermedio (il governo) che faccia da raccordo fra l’iniziativa presidenziale e il controllo parlamentare. Prototipo e modello della forma di governo semipresidenziale è il regime che fu adottato nella Francia della Quinta Repubblica in seguito alle modifiche costituzionali del 1958”¹⁵.

Gianni Ferrara scrive che il significato che va assumendo il termine presidenzialismo «allude a un regime politico volto a realizzare la supremazia di un organo monocratico su tutti gli altri organi costituzionali dello Stato, supremazia costituzionalmente prescritta e garantita, politicamente sostenuta dalla derivazione dell’investitura alla carica presidenziale dalla scelta operata direttamente dagli elettori, e, per quanto riguarda l’organo legislativo, da un meccanismo di sostegno permanente e assoluto all’azione presidenziale»¹⁶. Ferrara critica anche il semipresidenzialismo francese perché dà luogo «alla “coabitazione” fra un Presidente della Repubblica eletto da un certo schieramento ed una maggioranza parlamentare antagonista»¹⁷. Non solo: prende atto che in Italia «in netto contrasto con le norme costituzionali sulla forma di governo, si è giunti addirittura a indicare nel simbolo il nome del Presidente del Consiglio che ciascuno dei due schieramenti proporrebbe in caso di vittoria»¹⁸.

Alessandro Pizzorusso, a proposito dell’esempio francese, non crede «che gli italiani saprebbero mantenere l’equilibrio che fino ad oggi sono riusciti a mantenere i francesi», perché da noi «l’opera di Mussolini non ha funzionato nemmeno come un vaccino contro l’influenza e già oggi siamo molto più avanti di quanto sia mai stata la Francia su questo pericoloso percorso»¹⁹. Zagrebelsky nella stessa circostanza – siamo nel 2009 – aggiunge che «non sappiamo se siamo in mano a un potere economico, o un potere politico, o un potere culturale (oggi nella forma degli odierni mezzi di comunicazione di massa) perché in realtà siamo in mano a un potere in cui tutti e tre questi aspetti del potere sono unificati. La prima battaglia



Edgardo Sogno

costituzionale dovrebbe, secondo me, essere un tentativo di “ripulirli”, distinguerli l’uno dagli altri». Da ciò il grande tema della legge sulle incompatibilità, e perciò sul conflitto d’interessi come presupposto “di qualsiasi politica costituzionale”²⁰.

Poco prima del referendum del 2006 contro la riforma costituzionale della destra, viene pubblicato un volumetto in cui sono raccolti vari saggi a difesa della Costituzione del 1948²¹. Gianni Ferrara critica il sistema maggioritario e «il forzoso bipartitismo, attraverso la coazione alle coalizioni»: «Sono queste aggregazioni innaturali (...) che sollecitano l’incremento senza limiti del potere del capo dell’aggregazione, che vogliono, peraltro, denominare Primo il ministro, ignorando, ad esempio, che la denominazione di “governo del primo ministro” fu usata per definire la forma di governo che si ebbe in Italia dal 1926 al 25 luglio 1943»²². Ad attaccare la “grande riforma” di Craxi e le successive Bicamerale (1992, cosiddetta Iotti-De Mita, 1997, cosiddetta D’Alema, a proposito della quale “a partire dalla seduta del 4 giugno 1997 [...], dopo alterne alleanze, la commissione in seduta plenaria adottò il testo base sul semipresidenzialismo”²³), ci pensano Maurizio Oliviero e Franco Russo: «Si inaugurerò con queste scelte la stagione delle riforme in cui

le “maggioranze politiche” si innalzavano a “maggioranze costituenti”, attraverso decisioni parlamentari che modificavano la norma delle norme per attuare una “riforma complessiva” della Costituzione, che nelle sue disposizioni è esclusa tassativamente sia nel metodo che nella sostanza»²⁴. E aggiungono, mutuando le parole di Mario Dogliani, un allarme, quando «il potere di revisione si trasforma in potere costituente», concludendo che «la democrazia costituzionale nasce nel secondo novecento per imbrigliare il demone del potere, anche di quello popolare, e per superare la svolta decisionista degli anni Trenta, di nuovo tornata di moda a rappresentare la “nuova modernità”. *Il decisionismo consiste nella soppressione della differenza fra potere costituente e potere della revisione*»²⁵. Il dibattito – diciamo – lacerante che si è aperto oggi sul presidenzialismo (o semipresidenzialismo) mette a tema ancora una volta nella travagliata storia dell’Italia contemporanea la questione democratica. Nel 1995 Stefano Rodotà scriveva «dell’aspirazione della Resistenza a una democrazia integrale, intesa non tanto nel senso di una radicalità democratica delle scelte, quanto soprattutto della pervasività di una democrazia alla quale nessun luogo doveva essere precluso. E quindi: una democrazia non come obiettivo raggiunto una volta per tutte, quanto piuttosto come processo continuo»²⁶. Nel 1994 Giuseppe Dossetti metteva in guardia da «avventati presidenzialismi che precipiterebbero il nostro alto livello costituzionale in una regressiva catastrofe»²⁷. Pochi giorni fa a Bologna il presidente dell’ANPI Carlo Smuraglia ha affermato: «Sembra che il problema principale sia quello del presidenzialismo o quello di attribuire più poteri all’esecutivo. Tutte cose che non hanno fondamento e che vanno vigorosamente contrastate»; ha ribadito «la netta opposizione ad ogni ipotesi di presidenzialismo o vice presidenzialismo»; ha proposto, citando - mi pare - Karl Loewenstein, «una massiccia iniezione di “sentimento costituzionale” che metta al riparo dalla improvvisazione e dalle smanie revisionistiche

ed eriga un argine ampio e fortemente condiviso contro quelli che potrebbero diventare veri e propri attentati alla Costituzione».

Il 4 giugno il Presidente del Consiglio ha “nominato” i componenti della commissione per le riforme costituzionali, un’altra conferma della volontà di andare fino in fondo. E in fondo c’è un qualche presidenzialismo o semipresidenzialismo. Alla francese. All’americana. Forse. Ma si farà qui, in Italia. Dopo il clamoroso fallimento di quella che è stata impropriamente chiamata Seconda Repubblica. Dopo quasi vent’anni di Berlusconi. Nel pieno della crisi della rappresentanza politica, dei partiti, della democrazia. Mentre imperversa lo tsunami della disoccupazione e della povertà. Di nuovo una maggioranza politica che si autoproclama maggioranza costituente.

Sì, come nel 2006, in occasione del referendum a difesa della Carta, c’è bisogno di una nuova diffusione di sentimento costituzionale. ■

NOTE:

- 1) <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-06-02/letta-apre-presidenzialismo-plaude-200632.shtml>
- 2) http://www.astrid-online.it/Dossier-r/Rassegna-s/Barbera_et_al_corriere_2_6_13.pdf
- 3) http://www.lettera43.it/politica/il-pdp-punta-sul-semipresidenzialismo_4367596515.htm
- 4) <http://espresso.repubblica.it/dettaglio/veltroni-caro-pd-non-ti-riconosco/2207150>
- 5) <http://www.pdl.it/programma-elezioni-politiche-2013/>
- 6) Vedi a proposito su Patria n. 10/2012 un mio articolo in questa rubrica: “*Lo stato d’eccezione*”
- 7) Entrambe le citazioni di Rossiter sono tratte da *Stato di eccezione*, Giorgio Agamben, Bollati Boringhieri, 2003
- 8) Salvatore Lupo, *Antipartiti*, Donzelli Editore, 2013

9) Ibidem

10) Paolo Barile, Carlo Macchitella, *I nodi della Costituzione*, Piccola Biblioteca Einaudi, 1979

11) <http://www.treccani.it/enciclopedia/presidenzialismo/>

12) Gianni Ferrara, *L'altra riforma, nella Costituzione*, Manifestolibri srl, 2002

13) Ibidem

14) Ib.

15) AAVV, *Sulla Costituzione*, edizioni Il Riformista, 2010

16) Ibidem

17) AAVV, *Scelgo la Costituzione*, il manifesto – Liberazione, 2006

18) <http://corrierecollera.com/2013/04/23/ultimo-testo-di-giano-accame-sul-presidenzialismo-dove-si-scopre-che-questa-tesi-non-e-di-destra-ne-di-sinistra/>

19) Giuseppe Armani, *La Costituzione italiana*, Garzanti, 1988

20) Ibidem

21) Ib.

22) Ibidem, dall’introduzione di Gianni Ferrara

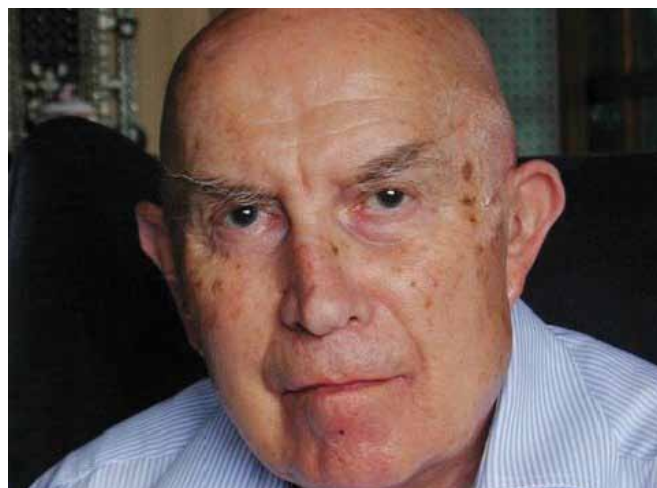
23) <http://www.thefrontpage.it/2009/12/21/vita-morte-ed-eredita-della-bicamerale/>

24) AAVV, *Scelgo la Costituzione*, Il Manifesto – Liberazione, 2006, da *La democrazia costituzionale*, di Maurizio Oliviero e Franco Russo

25) Ibidem

26) AAVV, *Le idee costituzionali della Resistenza*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, *Atti del convegno di studi*, 19, 20 e 21 ottobre 1995

27) Giuseppe Dossetti, *Costituzione e Resistenza*, Sapere 2000, 1995



Gianfranco Miglio fu l’ideologo della Lega lombarda nella fase iniziale del movimento