

## **L'ombra del semipresidenzialismo sull'Italia del futuro**

di Luana Leo\*

30 settembre 2022

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Linee generali sulla posizione della Costituente in merito alla forma di governo. – 2.1. La centralità assunta dalla figura presidenziale nel dibattito. – 3. I primi tentativi di approdo al semipresidenzialismo. – 3.1. Le successive aspirazioni. – 4. Brevi cenni sulla forma di governo della V Repubblica francese. – 4. La recente proposta di legge sull'elezione diretta del Capo dello Stato (C. 716). – 5. La metamorfosi del Presidente della Repubblica: da garante della Costituzione ad accentratore del sistema. – 6. Altri effetti collaterali. – 7. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

Con la fine del Governo Draghi<sup>1</sup> e lo scioglimento delle Camere, l'Italia si appresta ad entrare nella XIV Legislatura: a prescindere dall'esito delle elezioni del 25 settembre, l'avvio di quest'ultima sarà travagliato, vista la necessità di fare fronte a diversi problemi cruciali, tra cui l'emergenza sanitaria ancora in atto, il conflitto bellico in Ucraina, la crisi economica e sociale. Al contempo, la nuova Legislatura rischia di ritrovarsi dinnanzi ad un pericolo maggiore: a distanza di tempo, riemerge la volontà di apportare significative modifiche alla Carta costituzionale in ordine alla forma di governo, prevedendo l'elezione a suffragio universale e diretto del Capo dello Stato.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale nell'Università LUM Giuseppe De Gennaro.

<sup>1</sup> Sulla nascita del Governo Draghi, tra i numerosi, si veda N. Lupo, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8, 2021; G. Cavaggion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *ibidem*, n. 13, 2021; M. Dogliani, *"Tacete filosofi nei compiti altrui": a proposito di Governo Draghi, emarginazione dei partiti, avvento di un mandarinato, di un'autocrazia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2021, 51-58; S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe) politica. Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2021.

Come noto, nel preciso momento in cui l'Assemblea Costituente si trovò a formulare le scelte di fondo in tale materia, l'ordine del giorno approvato dalla Commissione dei Settantacinque su iniziativa dell'On. Tomaso Perassi, ammise che per il Paese non fossero adatte né la forma "presidenziale" – il cui prototipo è quello dell'ordinamento federale statunitense – né quella "dittatoriale" – tipica dell'ordinamento federale svizzero – optando per la forma di governo "parlamentare", in cui il potere esecutivo è affidato ad un Governo che, pur vincolato per il suo insediamento e per la sua permanenza in carica dall'appoggio della maggioranza parlamentare, guida e controlla politicamente tale maggioranza di cui rappresenta l'espressione più autorevole<sup>2</sup>.

Il predetto pericolo scaturisce dalla proposta di legge (C. 716) presentata l'11 giugno 2018 ("Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica"), che predilige la forma di governo della Quinta Repubblica francese. Sebbene il tema sia stato oggetto di attenzione in dottrina, l'opzione semipresidenziale di ispirazione francese non è mai sembrata costituire un'alternativa praticabile nel dibattito nazionale sulle riforme istituzionali. Una realtà semipresidenziale andrebbe a rivedere il ruolo di tutti gli attori istituzionali, specialmente quello del Presidente della Repubblica.

Il presente operato intende porre in evidenza le profonde criticità di una Repubblica semipresidenziale di ispirazione francese, dando per assodato che la causa fondamentale della crisi politica e istituzionale non possa essere intravista nel parlamentarismo, bensì nello svuotamento della rappresentanza.

## **2. Linee generali sulla posizione della Costituente in merito alla forma di governo**

Nella seduta del 5 settembre 1946, la Seconda Sottocommissione approvava con 22 voti favorevoli e 6 astensioni l'ordine del giorno Perassi<sup>3</sup>. In realtà, la discussione sulla forma di governo prese le mosse dalla ricca relazione dell'On. Costantino Mortati, il quale prediligeva un governo parlamentare vista la sua naturale flessibilità, alla luce del quadro politico italiano, caratterizzato dalla presenza di un elevato numero di partiti e da un alto tasso di polarizzazione politico-ideologica. Il sistema multipartitico italiano, che rifletteva una società divisa, indusse ad escludere nettamente sia l'opzione presidenziale sia quella assembleare. Quest'ultima avrebbe portato all'immobilismo politico e all'ingovernabilità del Paese: l'opzione assembleare, infatti, si

---

<sup>2</sup> V. Onida, *Compendio di diritto costituzionale*, Milano, 2011, 151.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione accurata del dibattito in Assemblea Costituente, si veda L. Elia, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituzione ad oggi*, relazione svolta in occasione del Convegno la "Costituzione ieri e oggi", Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 9-10 gennaio 2008, in *Astrid-online*; E. Cheli, *La forma di governo italiana e le prospettive della sua riforma*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 122. Seminario 2001*, Torino, 2002, p. 59 ss.; G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 33 ss.; P. Ciarlo, *Art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, 1994, 344 ss.

contraddistingue per la posizione dominante dell'Assemblea elettiva, nella quale si concentra non solo il potere legislativo, ma anche quello di governare<sup>4</sup>. Tuttavia, sulla scelta compiuta in tale sede incise principalmente la rinuncia al modello presidenziale<sup>5</sup>, per diverse ragioni. Innanzitutto, tale forma di governo implica un Presidente con poteri ampi e incisivi; uno scenario impensabile all'indomani della caduta del regime dittatoriale. Il "caso italiano", poi, si presentava esclusivo fin dai tempi dell'Assemblea: data l'assenza di due partiti contrapposti, sembravano mancare i presupposti di un presidenzialismo ben funzionante. Una forma di governo presidenziale, altresì, avrebbe impedito di apportare in futuro tutti quegli accorgimenti ritenuti necessari. Infine, le forze politiche non avrebbero mai accettato di dipendere da un Presidente "*deus ex machina*"<sup>6</sup>.

Prevalse, dunque, la linea del governo parlamentare "*da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*"<sup>7</sup>. Difatti il modello parlamentare non fu mai posto realmente in discussione: il problema effettivo risiedeva nel determinare le regole per rendere più stabile tale forma di governo, soggetta a frequenti crisi a causa del sistema dei partiti e della legge elettorale proporzionale<sup>8</sup>.

Tra le plurime proposte volte all'accoglimento delle istanze desumibili dall'ordine del giorno Perassi spicca quella dell'On. Egidio Tosato. Oltre a concentrare il rapporto fiduciario sulla figura del Capo del Governo, questi mirava ad introdurre un dispositivo analogo alla c.d. "sfiducia costruttiva": la sfiducia nei confronti di un Esecutivo si sarebbe dovuta accostare alla scelta di un nuovo Presidente del Consiglio in grado di ottenere la fiducia parlamentare dal Governo dallo stesso guidato. Come ben osservato in dottrina, le predette proposte, se accompagnate da una precisa disciplina dei poteri del Governo in Parlamento, avrebbero potuto incoraggiare un'evoluzione degli equilibri istituzionali, nel senso di una capacità dell'Esecutivo di porsi come centro propulsore e organizzatore delle attività di produzione ed attuazione degli indirizzi politici maggioritari, ponendo così i presupposti impliciti per una distinzione più netta tra i ruoli della maggioranza di governo e dell'opposizione<sup>9</sup>. Tuttavia, i tentativi di razionalizzazione si arrestarono in pochi mesi a causa delle divergenze tra i partiti che avevano dato vita al patto di unità nazionale, già a partire

<sup>4</sup> F. Cuocolo, *Forme di Stato e di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1991, 154. Sull'improponibilità di tale modello, si veda soprattutto L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 643.

<sup>5</sup> Si ricorda che l'On. Calamandrei fu l'unico a esprimersi in favore della forma di governo presidenziale. Tuttavia, secondo T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002, 70, "le sue 'suggestioni' istituzionali, a ben vedere, si muovono in una linea che va dal Governo di legislatura con elezione diretta del Premier al semipresidenzialismo".

<sup>6</sup> P. Armaroli, "*Se*" (*quella "medicina" segreta di Egidio Tosato*), in M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, 2010, 224.

<sup>7</sup> A.C., II Sottocommissione, 4 settembre 1946.

<sup>8</sup> A. Pisaneschi, *Diritto costituzionale*, V ediz., Torino, 2020, 278.

<sup>9</sup> V. Casamassima, *L'opposizione in parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, 227-228.

dal quarto gabinetto De Gasperi, con la fuoriuscita delle forze socialcomuniste dall'area di governo. L'art. 92 Cost. stabilisce che la nomina del Presidente del Consiglio spetti al Capo dello Stato; il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo è regolamentato dall'art. 94 Cost., ai sensi del quale "il Governo deve avere la fiducia delle due Camere". Dalla combinazione di tali disposizioni ne discende che il potere di nomina del Presidente del Consiglio sia esercitato dal Capo dello Stato sulla base delle indicazioni pervenute dai partiti e dai gruppi parlamentari, che hanno così la possibilità di incidere sull'Esecutivo in virtù del rapporto fiduciario. Data la rigidità di tali disposizioni costituzionali, vi è chi ritiene inevitabile che la forma di governo potesse liberamente adattarsi e adeguarsi sulla base di norme non scritte, anche in relazione alle condizioni politico-istituzionali di volta in volta manifestati<sup>10</sup>. In definitiva, si condivide la qualificazione della forma di governo come parlamentare "a tendenza equilibratrice", incentrata sul principio del bilanciamento dei poteri e solo parzialmente razionalizzata<sup>11</sup>.

## 2.1. La centralità assunta dalla figura presidenziale nel dibattito

Nella forma di governo parlamentare, fondata sul ruolo decisivo dei partiti politici e sul raccordo tra Governo e Parlamento ai fini della determinazione del ruolo politico, la solenne figura del Presidente della Repubblica assume dei connotati che la differenziano nettamente sia dal Capo dello Stato dello Statuto Albertino, sia dai Presidenti delle forme di governo presidenziali<sup>12</sup>. Nello Statuto Albertino, il Re era titolare del potere esecutivo ed il Capo Supremo dello Stato; lo stesso, poi, personificava lo Stato e costituiva la fonte di legittimazione di tutti i poteri statali (art. 5). La qualifica di "Capo Supremo dello Stato" implicava che la figura in oggetto fosse a capo di tutto il complesso dei poteri pubblici (*"partecipando, sia pure in limitata misura, a tutti i poteri dello Stato, così al legislativo come al giudiziario, oltre che all'esecutivo"*, *apparisce effettivamente stare a capo di tutti i pubblici poteri*)<sup>13</sup>. Il Re, dunque, rappresentava il punto di incrocio di tutti i poteri, partecipandovi formalmente, e apportando un controllo piuttosto limitato. A tale riguardo, vi è chi<sup>14</sup> coglie l'assonanza del Re nella forma di governo statutaria con la ricostruzione in seguito riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale al Presidente della Repubblica

<sup>10</sup> A. Gigliotti, *Politica ed amministrazione in Italia tra riforme legislative e giurisprudenza costituzionale*, in F. Lanchester (a cura di), *La barra e il timone governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, 228.

<sup>11</sup> Sul punto, si veda P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale. Vol. I, La struttura ed il funzionamento dello Stato democratico moderno. Il potere legislativo – Il potere esecutivo*, Napoli, 1949, 251.

<sup>12</sup> G. Rolla, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Vol. I, VI ediz., Milano, 2010, 313-314.

<sup>13</sup> Così, E. Presutti, *Istituzioni di diritto costituzionale*, III ed., Napoli, 1922, 204-205.

<sup>14</sup> E. Furno, *Il Capo dello Stato tra Stato liberale e Stato fascista nella visione di Errico Presutti*, in *Nomos-L'attualità del diritto*, n. 1, 2022, 4.

nell'attuale ordinamento repubblicano<sup>15</sup>. Nei regimi di ispirazione presidenziale, il potere esecutivo si identifica pienamente con il Capo dello Stato; di conseguenza, non è possibile parlare dell'esistenza di un organo "Governo" inteso in senso stretto, composto da Primo ministro e ministri<sup>16</sup>. Al contrario, nell'ordinamento italiano, il Presidente, da un lato, non costituisce la fonte di legittimazione dei diversi poteri, ma è uno tra i poteri dello Stato; dall'altro, è un potere distinto da quello esecutivo, ossia autonomo dal Governo e dalla maggioranza parlamentare che lo esprime. In concreto, la predetta figura esercita un ruolo formale, di garanzia e di equilibrio istituzionale, totalmente estraneo all'esercizio di attivi poteri di direzione politica.

Dai lavori della Costituente affiora una figura peculiare: egli, infatti, era l'elemento di stabilizzazione della forma di governo parlamentare. Nella sua relazione del 6 febbraio 1947 sul progetto di Costituzione della Repubblica Italiana, l'On. Ruini ne delineava i tratti essenziali: *"Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze [...]. Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente attribuite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua"*. Alle medesime conclusioni giunse l'On. Tosato, intervenendo nell'acceso dibattito tra chi invocava un Presidente "forte" e chi invece prediligeva un Presidente "debole": *"Nella forma di Governo parlamentare, il Capo dello Stato ha, indubbiamente, una sua funzione: questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare effettivamente ad atti di Governo dello Stato, facendo sentire direttamente, ma decisamente, la sua voce. Ha, tuttavia, una funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo*

---

<sup>15</sup> Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1. Con tale sentenza, la Consulta identifica il Presidente della Repubblica come organo garante degli equilibri costituzionali, o comunque, moderatore "nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia". Sulla ricostruzione della figura presidenziale, tra i numerosi, si veda S. Ceccanti, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 16 gennaio 2013; M.C. Grisolia, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *ibidem*, 5 febbraio 2013; A. Sperti, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *ibidem*, 22 febbraio 2013; S. Giannello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; F. Ferrari, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi*, 19 giugno 2013.

<sup>16</sup> Come osservato da L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 485, "quando, ad esempio, si parla di "Governo degli Stati Uniti", si fa riferimento all'intero apparato dello Stato-persona, se non, addirittura, delle istituzioni democratiche degli Stati Uniti".

*il piano costituzionale. Non è una funzione irrilevante, ma essenziale, che corrisponde a tutta la struttura vera e propria del Governo parlamentare [...]”<sup>17</sup>.*

Sempre nel corso del dibattito in Assemblea, si consolidava il principio secondo cui il Presidente della Repubblica era di certo il rappresentante dell'unità nazionale, ma non incombeva sullo stesso il compito di verificare l'armonia tra elettori ed eletti. La tragica esperienza della Costituzione di Weimar indusse i Costituenti ad escludere l'ipotesi della elezione popolare, che avrebbe consentito a tale figura di acquisire un prestigio personale esteso: ciò che si voleva evitare era *“un Presidente della Repubblica legato direttamente ai cittadini, sulla base di un rapporto che rischiasse di assumere caratteri di contrasto con le assemblee rappresentative e l'esecutivo”<sup>18</sup>*. Pertanto, si decise di fare eleggere il Capo dello Stato al Parlamento, il quale sarebbe stato sostenuto non da una maggioranza semplice, bensì da una maggioranza qualificata o quantomeno assoluta (art. 83 Cost.), al fine di scongiurare la compromissione della sua funzione di controllo sulle Camere. Preso atto dell'impossibilità di ottenere la stabilità del Governo, i Costituenti scelsero di puntare sulla stabilità della figura presidenziale. In tale senso, come ben osservato da una nobile corrente di pensiero *“la percezione che la posizione del Capo dello Stato dovesse leggersi in complementarietà del potere di indirizzo del Presidente del Consiglio fu connaturale al disegno repubblicano. Il fine ultimo di questa composizione di poteri tra il Capo dello Stato e il Capo del Governo rimase lo stesso: l'unità dell'ordinamento”<sup>19</sup>*.

Dai lavori preparatori della Costituente sulla forma di governo e dalla vaghezza e polivalenza del ruolo tracciato per la figura in esame sono sorte le plurime ed eterogenee teorie dottrinarie sulla posizione costituzionale del Capo dello Stato, elaborate nel corso degli anni sulla base anche delle personalità ricoprenti l'elevata carica. In linea generale, da una configurazione del Presidente della Repubblica quale garante della Costituzione e/o comunque suo garante politico<sup>20</sup>, estraneo alla sfera della rappresentanza politica, scaturita dalla teoria di Benjamin Constant<sup>21</sup> volta ad interpretare tale carica istituzionale come autorità neutrale, si è passati al Capo dello Stato concepito come reggitore del Paese nelle crisi del sistema<sup>22</sup>. In un'ottica diversa

<sup>17</sup> A.C., II Sottocommissione, 19 settembre 1947.

<sup>18</sup> Così, A. Mastropaolo, *L' enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, 2017, 224.

<sup>19</sup> Così, A. Manzella, *Il Presidente del governo*, in A. Cassese, A. Melloni, A. Pajno (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2022, 1159 ss.

<sup>20</sup> È la posizione di S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 23 ss., ora in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione: la concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Milano, 1992, 63 ss.; L. Carlassare, *La limitazione del potere: il Presidente della Repubblica, istituzione di garanzia*, in B. Pezzini (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto costituzionale. L'insegnamento di Serio Galeotti*, Milano, 2003, 53 ss. In linea con ciò, T. Martines, *Diritto costituzionale*, XVI ediz. riveduta da G. Silvestri, Milano, 2022, 456.

<sup>21</sup> B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, Parigi, 1918-1919.

<sup>22</sup> È la tesi di C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 224 ss.

e distinguendo tra il ruolo del Capo dello Stato e quello di rappresentante dell'unità nazionale, vi è chi ha intravisto nello stesso un "giroscopio costituzionale", in grado di *"tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono"*<sup>23</sup>. Senza entrare nel merito delle divergenti letture, appare necessario evidenziare lo spessore della figura presidenziale disegnata nel contesto della forma di governo parlamentare: egli – come affermato dall'On. Ruini – non poteva ridursi ad essere *"l'evanescente personaggio di altre costituzioni"*.

### **3. I primi tentativi di approdo al semipresidenzialismo**

Sul finire degli anni '70 prendeva avvio la stagione delle innovazioni istituzionali discusse e mai attuate. A seguito del fallimento del "decalogo Spadolini", si apriva la c.d. fase delle Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali (1983-1997), nel corso della quale si ebbero diversi tentativi di revisione della nostra forma di governo: nessuna di queste, però, portò a compimento la riforma del sistema di governo, in ragione di *"un dissenso non componibile tra maggioranza e la minoranza proprio sul merito delle riforme proposte"*<sup>24</sup>. In realtà, il primo fragile tentativo riformatore fu posto in essere dai Comitati di studio per l'esame delle questioni istituzionali che, costituiti nell'ambito delle Commissioni Affari costituzionali dei due rami del Parlamento, cominciarono ad operare nell'autunno del 1982<sup>25</sup>. In tale contesto, i progetti di legge costituzionale presentati dal Movimento sociale si muovevano chiaramente nella direzione del semipresidenzialismo: il primo (n. 149) tendeva ad introdurre l'elezione del Presidente a suffragio universale modificando gli artt. 83, 85 e 86 Cost., sulle modifiche di voto, sulla presentazione della candidatura, sulle procedure da seguire nell'ipotesi di dimissioni, morte o impedimento del Capo dello Stato; il secondo (n. 829) intendeva modificare l'art. 83, comma 3, Cost., prevedendo l'elezione a suffragio universale diretto, a ballottaggio, laddove anche al terzo scrutinio nessun candidato avesse ottenuto la maggioranza dei due terzi dell'Assemblea. Analogamente, il gruppo parlamentare del Senato del Sociale avanzava al Comitato un documento col quale chiedeva l'ampliamento dei poteri presidenziali. L'orientamento dei predetti Comitati, però, fu unanime per il mantenimento della forma di governo così come regolamentata dalla Costituzione.

Più articolato fu il disegno riformatore della Commissione bicamerale presieduta dal liberale Aldo Bozzi (1983-1985). È interessante constatare come i punti proposti e

---

<sup>23</sup> M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017.

<sup>24</sup> Così, S. Merlini, *Il governo parlamentare in Italia. Lezioni*, Torino, 2007, 226.

<sup>25</sup> Un'accurata ricostruzione della vicenda è compiuta da M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, II ediz., Torino, 2017, 147-148.

più dibattuti in termini di riforme non andarono nella direzione di un semipresidentialismo alla francese: come osservato in dottrina<sup>26</sup>, se è vero che talune macro-tematiche come la razionalizzazione del parlamentarismo e il rafforzamento dei poteri del Governo possono essere ritenute centrali nell'evoluzione del modello semipresidenziale, è altrettanto vero che l'estrema politicizzazione del dibattito in Commissione spostava l'attenzione di ogni partito su obiettivi minimi, anche se si rivelava prioritaria la riforma del sistema politico mediante lo strumento della modifica del sistema elettorale.

Sempre mantenendosi nell'alveo della forma di governo parlamentare e rigettando ogni ipotesi di investitura diretta, la Commissione De Mita-Iotti (1992-1994) proponeva l'adozione del modello tedesco dell'elezione parlamentare del Presidente del Consiglio, con ruolo suppletivo del Capo dello Stato ed eventuale scioglimento in caso di mancata elezione del soggetto da costui nominato, nonché l'introduzione della sfiducia costruttiva.

Al contrario, il c.d. Comitato Speroni, istituito nel corso della XII Legislatura, mise in discussione la forma di governo parlamentare, tramite due distinte proposte<sup>27</sup>. La prima – riconducibile a Serio Galeotti – manteneva la soluzione monistica del rafforzamento del Governo in virtù dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio. La seconda – redatta da Gianfranco Ciaurro – prevedeva l'elezione diretta del Capo dello Stato, evocando così il modello semipresidenziale francese. Sebbene furono sollevati dubbi circa il fatto che quest'ultima potesse costituire una variante del prototipo francese allora funzionante<sup>28</sup>, al Comitato Speroni si riconobbe il grande merito di avere, per la prima volta, posto in risalto l'opzione semipresidenziale.

L'apice ed il crollo della circolazione del modello semipresidenziale nello scenario nazionale avvenne nel corso della XIII Legislatura con l'istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (c.d. Commissione D'Alema). Dai lavori della Commissione affiorarono due opzioni: mentre la prima prevedeva una forma di governo neoparlamentare incentrata sul rapporto governo-parlamento-corpo elettorale, la seconda implicava l'elezione diretta del Capo dello Stato, nonché costituiva il più serio tentativo di introdurre una forma di governo semipresidenziale.

---

<sup>26</sup> M. Marchi, *Il modello semipresidenziale francese nella lunga crisi italiana tra Prima e Seconda Repubblica*, in G. Orsina, M. Ridolfi (a cura di), *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Roma, 2022, 310. In tale prospettiva, L. Carlassare, *La Presidenza della Repubblica nei progetti di riforma e nella prassi*, in *Critica del diritto*, 1985, 77, sottolinea il mancato interesse della Commissione per le istituzioni di garanzia a favore delle riflessioni orientate a "rendere spedito il potere".

<sup>27</sup> Per un approfondimento sull'operato della Comitato Speroni, si veda S. Troilo, *Alla continua ricerca della Governabilità: la forma di governo proposta dal "Comitato Speroni"*, in *Quad. Cost.*, Padova, 1996, 517 ss.

<sup>28</sup> Come sostenuto da E. Grosso, *Il dialogo tra i sistemi francese e italiano: la circolazione negata*, relazione al convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bari, 22-23 maggio 2008, 12, "esso introduce specifici correttivi diretti a scongiurare i rischi di coabitazione e a rafforzare i poteri del Presidente rispetto all'esecutivo, a partire dall'obbligo di contestualità tra elezioni presidenziali e elezioni legislative".

Quest'ultima, pur prevalendo sulla prima all'esito del voto "a sorpresa" del 4 giugno 1997, manifestò ben presto tutta la sua fragilità: il prototipo francese, infatti, venne sottoposto a molteplici contaminazioni, con l'inserimento di istituti ricavati da diversi ed alternativi sistemi di governo. Senza entrare nel merito della predetta vicenda, appare fondamentale riportare gli insegnamenti lasciati dalla deludente esperienza della Commissione: non solo le riforme costituzionali esigono maggioranze ampie e solide su posizioni condivise, ma emerge anche la necessità di non infangare oltre certi limiti i modelli ormai consolidati, alla luce del rischio di mantenere ambiguità ed antinomie, ricche di futuri conflitti<sup>29</sup>. Si parla di "semipresidenzialismo", per poi predisporre un sistema ben lontano dal contesto francese. Il semipresidenzialismo all'italiana – così come definito da Leopoldo Elia – risultava paradossalmente debole non tanto perché comprimeva i poteri del Parlamento, bensì per la mancata accentuazione dei poteri del Presidente della Repubblica e dei poteri del Primo ministro<sup>30</sup>. A tale proposito, vi è chi ha ammesso un rischio di "diarchia rissosa" tra Capo dello Stato ed Esecutivo<sup>31</sup>, proprio per evidenziare la pericolosa confusione di poteri.

### 3.1. Le successive aspirazioni

La classe politica italiana, pur consapevole che il risultato dell'attività complessiva della Bicamerale fosse il frutto di gravi errori<sup>32</sup>, non mancò di compiere ulteriori tentativi indirizzati alla torsione della forma di governo parlamentare. Dal "semipresidenzialismo all'italiana" avanzato dalla Commissione D'Alema nel 1997 si passava al "premierato assoluto"<sup>33</sup> racchiuso nella revisione approvata dalle Camere nel 2005 poi bocciata nel referendum popolare del 2006<sup>34</sup>. Entrando nel dettaglio, la

---

<sup>29</sup> L. Elia, *La forma di governo* in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari 2009, 78.

<sup>30</sup> G. Pasquino, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Il Mulino*, n. 6, 1997, 692.

<sup>31</sup> Così, F. Teresi, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana*, Torino, 1998, 255.

<sup>32</sup> In linea con ciò, G. Pasquino, *Le istituzioni di Arlecchino*, Napoli, 2009, 109.

<sup>33</sup> La predetta definizione è imputabile a L. Elia, *Il Premierato assoluto*, relazione al Seminario Astrid del 22 settembre 2003, in Id., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005, 61. Una parte della dottrina, invece, parla di "premierato immaturo" o "all'italiana" (si veda A. Spadaro, *Il premierato all'italiana. Il caso singolare di un Primo Ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia "respinta"*, intervento al Convegno su Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006), Roma 5-6 maggio 2006, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 maggio 2006; P. Caretti, "La forma di governo", in AA. VV., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, a cura di B. Pezzini, S. Troilo, Milano, 2006, 33 ss. Tuttavia, S. Troilo, *La forma di governo disegnata dalla riforma costituzionale: tanto rumore per...?*, in AA. VV., *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, cit., 57 fa notare che "se il Premier fosse un leader piuttosto debole sul piano politico, il vero contropotere costituzionale sarebbe rappresentato dal partito o dalla coalizione che lo dovrebbe sostenere"; in tale circostanza, dunque, non si avrebbe più un "premierato assoluto", bensì un "premierato relativo".

<sup>34</sup> A.S. 2544-D (*"Modifiche alla parte II della Costituzione"*). Per un'analisi parziale dell'iter parlamentare, si veda P.L. Petrillo, *Cronaca dei lavori parlamentari ottobre 2003-luglio 2005*, in T.

predetta riforma comportava l'elezione diretta del Primo ministro e lo scioglimento della Camera dei deputati nel caso di approvazione della mozione di sfiducia, salva la possibilità di nominare con essa un diverso Primo ministro, ma soltanto con il voto favorevole della "maggioranza uscita dalle elezioni"; lo scioglimento della Camera anche nell'ipotesi di rigetto della mozione di sfiducia con il voto determinante di deputati non appartenenti alla "maggioranza uscita alle elezioni"; il vincolo a carico del Presidente della Repubblica di nominare Primo ministro la personalità candidata ad assolvere tale carica dalla stessa "maggioranza uscita alle elezioni". Con riferimento alla forma di governo, il testo di revisione costituzionale si ispirava al modello Westminster, un modello provvisto di indiscutibili pregi di stabilità ed efficienza, tale anche da compensare i potenziali effetti centrifughi del federalismo. Tuttavia, nel contesto italiano, la scelta della maggioranza di procedere ad una modifica della forma di governo quasi esclusivamente focalizzata sul rafforzamento del ruolo del Primo ministro finiva per accentuare le conseguenze negative del funzionamento in senso maggioritario dell'attuale forma di governo, pensata in ordine a sistemi elettorali di tipo proporzionale<sup>35</sup>. A prescindere da tale vitale aspetto, quel che merita di essere marcato è la netta incisione del disegno di riforma sulla trama dei rapporti tra Capo del Governo, maggioranza parlamentare e Presidente della Repubblica. La notevole personalizzazione e concentrazione del potere politico nella figura del Primo ministro<sup>36</sup> ha indotto una parte della dottrina ad intravedere in tale progetto di revisione uno scivolamento del sistema verso una sorta di "democrazia pubblicitaria"<sup>37</sup>.

Come già espresso, il modello di governo proposto nel 2005 è stato etichettato come una variante di premierato. Tuttavia, il prodotto della riforma costituzionale in materia di forme di governo non sembra riconducibile a nessuna delle esperienze conosciute, inclusa quella inglese<sup>38</sup>. In tale senso, un avvicinamento del sistema italiano a quello britannico avrebbe potuto realizzarsi facendo leva su un'azione riformatrice basata su due indirizzi: un ridimensionamento della quota proporzionale nella legge elettorale per le Camere, ed unitamente l'eliminazione dello scorporo; un rafforzamento dell'efficacia dell'azione di Governo, e contestualmente l'inserimento di congegni di stabilizzazione dell'Esecutivo<sup>39</sup>. In linea generale, il predetto modello di governo si

---

Gropi, P.L. Petrillo (a cura di), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, 2005, 216 ss.

<sup>35</sup> S. Merlini, G. Tarli Barbieri, *Il governo parlamentare in Italia*, II ediz., Torino, 2017, 430. Sul rapporto tra legge elettorale e forma di governo, si veda T.E. Frosini, *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*, Milano, 2008, 238-24.

<sup>36</sup> In senso critico, si veda soprattutto S. Gambino, *Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'*, in AA. VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di G. Giraudi, Soveria Mannelli, 2005, spec. 156 ss.

<sup>37</sup> Così, G. Guarino, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, in *L'Avvenire*, 14 aprile 2005. Sul punto, anche G. Ferrara, *Attuare la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2006.

<sup>38</sup> G. Giraudi, *Riformismo e riforme in Italia. Il dibattito sulla forma di governo*, in AA. VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, cit., 88.

<sup>39</sup> T.E. Frosini, *Declinazioni del governare*, Torino, 2018, 56.

accostava a quello israeliano, ossia ad un premierato espressamente elettivo con potere di scioglimento, modello abbandonato per i suoi risaputi limiti di instabilità politica<sup>40</sup>.

Infine, la riforma costituzionale – ed è questo l'elemento cruciale – avrebbe ridotto, fino a smantellarlo, il ruolo di “potere neutro” del Presidente della Repubblica, che tanta moderazione e saggezza è in grado di apportare in situazioni di crisi<sup>41</sup>.

A seguito del prevedibile risultato negativo del *referendum* del 2006, si è assistiti ai tentativi di riforma avviati nel contesto del Governo Prodi (con la c.d. bozza Violante, che prevedeva una forma di governo a “cancellierato” o premierato)<sup>42</sup>, sotto il Governo Berlusconi (A.S. n. 24 e abbinati; A.C. n. 5386)<sup>43</sup> e nella breve cornice del Governo Letta la relazione finale del 17 settembre 2013 della Commissione per le riforme costituzionali, annunciava le seguenti opzioni: una forma di governo parlamentare “a razionalizzazione forte” ovvero un semipresidenzialismo sull'esempio francese). La riforma costituzionale del 2016 (c.d. Renzi-Boschi), invece, non conteneva alcuna specifica norma sul punto, sebbene le modifiche apportate ad ulteriori profili dell'ordinamento della Repubblica, di concerto con la riforma elettorale approvata nel 2015 (c.d. *Italicum*), andavano ad incidere sensibilmente sulla forma di governo<sup>44</sup>.

#### 4. Brevi cenni sulla forma di governo della V Repubblica francese

Prima di analizzare la dibattuta proposta di legge ispirata al semipresidenzialismo francese (C. 716), occorre prestare considerazione proprio alla forma di governo della V Repubblica francese<sup>45</sup>. Innanzitutto, appare vitale chiarire che quella del 1958 non è

<sup>40</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda F. Clementi, *La riforma della Legge Fondamentale sul Governo in Israele*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 372 ss.

<sup>41</sup> Come osservato da S. Gambino, *Del rappresentare e del governare. La difficile riforma della costituzione materiale del paese fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in G. Moschella, P. Grimaudo (a cura di), *Riforma elettorale e trasformazione del partito politico*, Milano, 2008, 39.

<sup>42</sup> Per un commento, si veda D. Argondizzo, *Se è proprio necessario ripartire dalla “Bozza Violante”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007.

<sup>43</sup> In particolare, i due testi divergevano proprio sulla configurazione della forma di governo (premierato e semipresidenziale).

<sup>44</sup> Come sottolineato da S. Troilo, *I riflessi della costituzionale sulla forma di governo*, in AA.VV., *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo, Torino, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, 49.

<sup>45</sup> Sulle origini della V Repubblica, la dottrina è fiorente. Tra i numerosi, si veda G. Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution de 1958*, in *Revue Française de Science Politique*, n. 1, 1959, 87-100; F. Goguel, *L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Revue Française de Science Politique*, n. 1, 1959, pp. 67-86; M. Prelot, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Paris, 1959; A. Azar, *Génèse de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, 1961; G. Berlia, *Les travaux préparatoires de la Constitution*, in *Revue du Droit Public*, 1967; D. Maus, L. Favoreu, L. Parodi, *L'écriture de la constitution de 1958*, Paris, 1992; D.G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, 1995; P. Ardant, *Les Institutions de la Ve République*, Paris, 1995.

stata la prima Costituzione a presentare i connotati essenziali che caratterizzano tale forma di governo: in particolare, la Legge Fondamentale sulla forma di governo della Repubblica Finlandese del 1919 delineava una forma di governo in cui il Capo dello Stato era titolare di estesi poteri di indirizzo politico e condivideva il potere esecutivo con un Governo legato da un rapporto di fiducia con l'Assemblea parlamentare monocamerale; parimenti, talune impronte degli elementi principali della forma di governo semipresidenziale si riscontrano nella Costituzione di Weimar e nella Legge Fondamentale della Repubblica d'Austria così come rivista nel 1929<sup>46</sup>. La scelta di assumere come punto di riferimento l'ordinamento francese<sup>47</sup>, anziché altri ordinamenti dotati della stessa forma di governo, dipende dalla considerazione che in Francia il semipresidenzialismo si è attecchito da un lasso di tempo sufficiente a consentire un'attendibile analisi del suo rendimento<sup>48</sup>.

Con l'espressione "sistema semipresidenziale" – riconducibile a Duverger<sup>49</sup> – si è soliti identificare quel sistema in cui il Presidente della Repubblica, eletto direttamente a suffragio universale, è dotato di ampi poteri incidenti sulla determinazione dell'indirizzo politico e condivide il potere esecutivo con un ministro legato al Parlamento da un vincolo di tipo fiduciario<sup>50</sup>, non escludendo dunque un possibile conflitto politico tra tali soggetti in relazione alla ripartizione dell'esercizio del potere<sup>51</sup>. Essa, dunque, coniuga i caratteri propri di due differenti modelli di forma di governo: quella presidenziale, per l'elezione diretta del Capo dello Stato; quella parlamentare, per il rapporto di fiducia tra Esecutivo e Parlamento. Sebbene il consolidamento delle dinamiche della V Repubblica francese abbia rappresentato il punto di riferimento per la predisposizione di un ulteriore modello all'interno della

<sup>46</sup> M. Volpi, *Le forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, 449. In particolare, la Repubblica di Weimar è stata definita "regime semipresidenziale" in ragione della necessità della coesistenza di una relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento e dell'elezione popolare del Presidente del Reich, titolare del potere di nomina e di revoca del Capo del Governo, ossia del cancelliere (sul punto, si veda L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, 1998, 62).

<sup>47</sup> C. Fusaro, *Le radici del semipresidenzialismo*, Catanzaro, 1998.

<sup>48</sup> M. Duverger, *Echec au roi*, Parigi, 1978, 18; Id., *A new political system model: semipresidential government*, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, 1980, 165-187.

<sup>49</sup> F. Pastore, *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo nella V Repubblica francese*, in R. Dickmann, S. Staiano (a cura di), *Le funzioni parlamentari non legislative studi di diritto comparato*, Milano, 2009, 257.

<sup>50</sup> Nell'ottica di Duverger, il potere esecutivo nella forma di governo francese può essere illustrato come un'aquila a due teste, ossia come una struttura di tipo diarchico caratterizzata da un dualismo reale o potenziale nell'esercizio delle funzioni di governo.

<sup>51</sup> Difatti, come ammesso da L. Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2019, 425, "il pericolo maggiore che presenta il semipresidenzialismo è dato dalla coesistenza di due centri di potere (Presidenza e Parlamento) con uguale legittimazione politica, vantando entrambi gli stessi titoli di nobiltà democratica". Da qui prende forma l'espressione "cohabitation", intendendo con essa i periodi nei quali la maggioranza presidenziale e la maggioranza parlamentare sono di tendenza politica opposta (sul punto, tra i vari, si veda M. Duverger, *Breviaire de la cohabitation*, Parigi, 1986; F. Luchaire, G. Conac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation*, Parigi, 1989; A. Canepa, *Elementi per un'analisi della cohabitation nelle istituzioni della V Repubblica francese*, Genova, 1994; D. Amson, *La cohabitation politique in France*, Parigi, 2002).

distinzione tradizionale delle forme di governo, la dottrina ha suggerito radicali modifiche alla definizione originaria<sup>52</sup>. Nel 2008, la Costituzione francese è stata oggetto di un' incisiva revisione, che ne ha modificato quasi la metà degli articoli; tuttavia, le novità introdotte, pur essendo di spessore, non paiono turbare gli assetti fondamentali della forma di governo, né tali da condizionare l'equilibrio tra i poteri pubblici in modo sensibilmente diverso rispetto al passato<sup>53</sup>.

Come preannunciato, la peculiarità del sistema della V Repubblica francese risiede nel ruolo assegnato alla figura presidenziale, che piega il regime politico-costituzionale in senso presidenzialista, e si traduce in un'inversione dei rapporti costituzionali tra potere legislativo e potere esecutivo, con la *leadership* del Capo dello Stato. Come ben ricordato in dottrina, la figura in esame, così come disegnata nel testo originario della Costituzione del 1958, era il prodotto di un compromesso tra il pensiero radicale di Charles de Gaulle, che intendeva attribuire al Capo dello Stato ingenti poteri di indirizzo politico, e quelle più devote al modello parlamentare: mentre Michel Debré avrebbe voluto perseguire il modello di un potenziamento del Primo ministro nel contesto di una forma di governo ispirata al parlamentarismo britannico, gli esponenti dei partiti tradizionali miravano ad un elementare rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento<sup>54</sup>. Complice la riforma costituzionale del 1962 che introdusse l'elezione a suffragio universale diretto della figura presidenziale, il centro di gravità dell'asse Primo ministro-Capo dello Stato si spostava a vantaggio del secondo. Egli, dunque, è la colonna portante della struttura costituzionale della V Repubblica: la sua preminenza spicca sin dalla formale collocazione nel dettato costituzionale, che pone il titolo riservato alla Presidenza della Repubblica dopo quello inerente alla sovranità; del resto, il Presidente rappresenta la Nazione nelle sue relazioni estere e incarna l'autorità dello Stato all'interno<sup>55</sup>.

La Costituzione del 1958 riconosce al Presidente un ruolo di direzione politica che non conosce precedenti nella storia della Repubblica francese: l'art. 5<sup>56</sup>, che conferisce a tale figura una funzione arbitraria, è stato letto dai primi Presidenti in un'ottica estensiva, con l'intento di poter incidere sensibilmente sulla sfera politica.

---

<sup>52</sup> Per un approfondimento, si veda A.G. Lanzafame, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*, Torino, 2019, 74-77.

<sup>53</sup> È la visione di E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 159. Sulla riforma costituzionale del 2008, tra i tanti, si veda M. Volpi, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Dir. pubbl. comp. Eur.*, n. 4, 2008; F. Fabbrini, *Francia: poteri e contropoteri nel nuovo assetto della V Repubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 settembre 2008; P. Costanzo, *La nuova Costituzione della Francia*, Torino, 2009.

<sup>54</sup> E. Grosso, *La Francia*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 160.

<sup>55</sup> M. C. Specchia, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *Dpce-Online*, n. 1, 2018, 16.

<sup>56</sup> Ai sensi dell'art. 5 della Costituzione francese del 1958: "Il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato".

Pertanto, la qualifica di “arbitro” deve essere intesa *“non già come l’individuazione di un ruolo di interpretazione imparziale delle regole esistenti, ma come funzione di intervento attivo nel gioco per assicurare la prevalenza di un determinato indirizzo”*<sup>57</sup>, quello presidenziale.

Tra le diverse novità apportate dalla riforma costituzionale del 2008 assume rilievo la riscrittura dell’art. 18, comma 2: allo stato attuale, tale norma prevede che il Presidente, a parte i messaggi scritti con i quali “comunica” ordinariamente con le due Assemblee, possa prendere la parola dinanzi al Parlamento in seduta comune; in conformità a ciò, la sua dichiarazione politica potrebbe instaurare, una volta egli uscito dall’aula, un dibattito tra deputati e senatori. In tale senso, la riforma del 2008 è vista come una conferma della scelta compiuta nel 1958 a favore del rafforzamento della figura presidenziale piuttosto che un ripensamento<sup>58</sup>.

#### **4. La recente proposta di legge sull’elezione diretta del Capo dello Stato (C. 716)**

Il tema cruciale dell’elezione diretta del Capo dello Stato è al centro della discussa proposta di legge costituzionale avanzata l’11 giugno 2018. La relazione che accompagna il disegno di legge accentua da subito la storicità della proposta, nonché le plurime prese di posizione in favore del presidenzialismo assunte da qualificate personalità della cultura e della politica italiana.

L’elezione diretta della figura presidenziale – nell’ottica dei firmatari – rappresenta la più importante riforma costituzionale che si potrebbe donare ad una Nazione in cerca non soltanto di stabilità, ma anche di transitare da una “democrazia interloquente” ad una “democrazia decidente”. Il passaggio dalla forma di governo parlamentare alla forma di governo presidenziale è giustificato sulla base delle seguenti motivazioni. Innanzitutto, il presidenzialismo consentirebbe alla popolazione di conoscere immediatamente la persona che andrebbe a guidare il Paese e specialmente le modalità con cui la stessa governerebbe. Il presidenzialismo, altresì, permetterebbe di avviare avanzati esperimenti di federalismo, a fronte della sua garanzia dell’indissolubilità dell’unità nazionale.

La parte più interessante della relazione – a parere di chi scrive – è quella finale, ove si ammette esplicitamente che, nell’ipotesi di realizzazione del percorso di riforma costituzionale, il principio della sovranità popolare *“sarebbe rispettato e interpretato alla luce delle trasformazioni che attraversano le democrazie contemporanee e che prevedono sempre più frequentemente un Capo dello Stato emanazione del suffragio*

---

<sup>57</sup> Così, S. Ceccanti, *Il sistema semipresidenziale francese: cosa dice la Costituzione, come funzione nella realtà*, in S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996, 69.

<sup>58</sup> A. Levade, *Les nouveaux équilibres de la Ve République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, n. 82, 2010, 243.

*universale*". La presente proposta di legge, pur affondando le proprie radici nella storia della Nazione, tiene conto anche dell'evoluzione del ruolo della figura presidenziale in Italia, nonché dell'acquisizione da parte della stessa di poteri sempre più incisivi che lo hanno posto al centro dei rapporti tra gli organi istituzionali.

Con riguardo al rispetto della volontà popolare, una parte della dottrina sostiene da tempo che la scelta diretta del Capo dello Stato da parte del corpo elettorale "si identifica con un'esigenza di democrazia; così come un'esigenza di democrazia è il conseguente rafforzamento dei suoi poteri, poiché tale rafforzamento si identifica con quel rispetto della volontà popolare che si traduce nel farne proprio l'indirizzo politico"<sup>59</sup>. Alla base di tale posizione, sembra esservi una visione distorta del concetto di sovranità popolare<sup>60</sup>. "La sovranità appartiene al popolo" (art. 1, comma 2, Cost). Appartiene, non "emana". In Assemblea Costituente insorse un approfondito dibattito proprio sulla scelta del verbo: la maggior parte dei Costituenti evidenziarono l'ambiguità della formula – non emana – in quanto essa non avrebbe tradotto il vero senso di ciò che si intendeva esprimere. Come osservato dall'On. Lucifero, affermare che "la sovranità emana o promana dal popolo dà la sensazione, che può essere domani interpretazione giuridica, che il popolo, con l'atto con cui ha eletto coloro che eserciteranno la sovranità in suo nome, si spoglia di questa sovranità, investendone i suoi delegati"<sup>61</sup>.

Per quanto concerne l'evoluzione del ruolo della figura presidenziale, si ricorda che la sempre più crescente esposizione delle ultime Presidenze della Repubblica nella sfera politica è imputabile alle tensioni instauratesi tra i partiti<sup>62</sup>. Egli è tenuto a porre in essere "prestazioni di unità", volte alla stabilizzazione ed alla promozione dell'unità nazionale, risultando preclusi invece quegli interventi che, in radicale contrasto con la Costituzione, determinano instabilità, ostacolano il dialogo tra le istituzioni o pongono in pericolo il processo di determinazione della politica nazionale cui concorrono le forze politiche e sociali<sup>63</sup>. L'acquisizione da parte del Capo dello Stato di poteri più penetranti non deve sorprendere: del resto, è la stessa costruzione "a maglie larghe" del modello presidenziale e della forma di governo a consentire l'espandersi delle funzioni

---

<sup>59</sup> Così, A. Catelani, *Elezione diretta del Capo dello Stato e rispetto della sovranità popolare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, 5.

<sup>60</sup> In tale senso, anche L. Carlassare, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006, 28, secondo cui la "democrazia" è fraintesa, alterato il ruolo del "popolo sovrano", rovesciato il pensiero dei Costituenti".

<sup>61</sup> A.C., Adunanza plenaria, 22 gennaio 1947. In particolare, secondo C. Mortati, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma, 1975, 23, i Costituenti optarono per il verbo "appartiene" per un duplice scopo: affermare la permanenza nel popolo del potere sovrano, e "far risaltare il carattere dell'originarietà del potere stesso, in quanto intrinsecamente inerente al suo titolare, come elemento della sua essenza".

<sup>62</sup> L. Leo, *Il ruolo di "attore-protagonista" del Presidente della Repubblica in tempi di crisi*, in *Amministrazione in Cammino*, 22 luglio 2022, 30.

<sup>63</sup> V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 14.

presidenziali, in modo da forgiarsi secondo le esigenze in virtù della flessibilità funzionale voluta in Assemblea Costituente<sup>64</sup>.

Entrando nel dettaglio, la recente proposta di legge intende apportare modifiche alla parte II della Costituzione, interessando così gli artt. 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 94, 96 e 104. Particolarmente rivoluzionarie – nell’ottica di chi scrive – sono le modifiche arretrate all’art. 84 Cost, che prevede esplicitamente l’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, abbassando a quarant’anni il limite di età richiesto per essere eletto; all’art. 85, nel stabilire che egli debba rimanere in carica per cinque anni e introducendo il divieto di rieleggibilità, oltre a critiche modalità di elezione; all’art. 89, il quale riporta gli atti che non necessitano di controfirma (la nomina del Primo ministro, l’indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle medesime, l’indizione dei *referendum* nei casi fissati dalla Costituzione, l’invio dei messaggi alle Camere, le nomine accordate al Capo dello Stato dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo); all’art. 92, secondo il quale è ora il Presidente della Repubblica a presiedere il Consiglio dei Ministri, a nominare e revocare i ministri; agli artt. 93 e 96, con i quali si attesta il definitivo passaggio da “Presidente del Consiglio dei Ministri” a “Primo ministro”; all’art. 94, che introduce l’istituto della sfiducia costruttiva; all’art. 95, il quale sancisce che sia il Presidente della Repubblica a dirigere la politica generale del Governo, di cui è responsabile; all’art. 104, ai sensi del quale il Consiglio superiore della Magistratura è presieduto dal Primo Presidente della Corte di Cassazione.

## **5. La metamorfosi del Presidente della Repubblica: da garante della Costituzione ad accentratore del sistema**

Alla base della recente proposta di legge costituzionale vi è il problema cruciale che il Capo dello Stato sia privo di una legittimazione popolare; l’elezione di secondo grado prescritta dalla Costituzione – sempre secondo i proponenti – ha determinato una radicale frattura tra la volontà popolare ed il Presidente della Repubblica. In tale sede, si ritiene indispensabile definire il ruolo della suddetta figura nel contesto di una forma di governo semipresidenziale. Prima di ciò, appare opportuno partire dal ruolo rivestito dallo stesso nell’ambito della forma di governo parlamentare. La ricostruzione unitaria di tale figura deve confrontarsi non solo col testo di una Costituzione “a maglie larghe”, relativamente ai poteri ed alla posizione del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare, ma anche con la prassi delle diverse personalità salite al Colle. In tale ottica, l’immagine della figura in oggetto affiora in una complessa e poliedrica funzionalità, in stretta connessione con il regime del sistema politico nel quale è destinato ad intervenire in condizioni sempre diverse, in funzione dei periodi storici;

---

<sup>64</sup> E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, Napoli, 2021, 113-114.

tale circostanza induce la dottrina a rinunciare ad un tentativo di razionalizzazione<sup>65</sup>, essendo il Capo dello Stato la figura più sfuggente tra le cariche costituzionali<sup>66</sup>, oltre che strutturalmente ambigua<sup>67</sup>.

Gli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione del 1948 si caratterizzano per il consolidamento della concezione puramente garantista del Presidente, riconducibile a Galeotti. Come già visto, nell'ottica di quest'ultimo, il Capo dello Stato è organo a sé, estraneo alla determinazione dell'indirizzo politico; al contempo, egli è collocato nelle dinamiche degli altri tre *"come un congegno destinato a seguire e trasmettere, non ad imprimere il moto agli altri ingranaggi costituzionali [...] come un organo che mai [...] costituisce l'ingranaggio motore, bensì l'ingranaggio che il moto della volontà statale trasmette e regola, frenandolo o anche arrestandolo"*<sup>68</sup>. A distanza di due anni, Emilio Crosa identificava il Capo dello Stato come organo supremo dello Stato, poichè *"le sue attribuzioni risultano condizione o completamento dell'esercizio delle stesse funzioni di altri organi costituzionali [...] condizione indefettibile e sufficiente per il funzionamento stesso degli altri organi costituzionali legislativi ed esecutivi"*<sup>69</sup>. Nella predetta visione, il Capo dello Stato è un quarto potere<sup>70</sup>, separato dagli altri e soggettivamente autonomo, al quale si accorda un ruolo di garanzia che sembra palesarsi *"nelle funzioni che esercita nei riguardi della funzione legislativa e degli organi rappresentativi come il tutore della Costituzione"*<sup>71</sup>. Tuttavia, una corrente di pensiero sostiene che definire la predetta figura come "garante" equivale a porre il problema e non ad offrire una soluzione, in quanto il concetto di garanzia, come deducibile dalle disposizioni costituzionali, è talmente ampio da ricomprendere significati estremamente differenti tra loro. L'unico modo per definire il ruolo di garanzia della figura presidenziale – sempre secondo tale corrente – è quello di marcare le finalità sottese ai suoi eterogenei e complessi poteri, ossia assicurare il buon funzionamento del complessivo sistema costituzionale in base ai valori e ai principi iscritti nella Costituzione; tale definizione, però, fornisce soltanto

---

<sup>65</sup> È la posizione di A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, 1.

<sup>66</sup> L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXV, 1986, 236.

<sup>67</sup> A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2012.

<sup>68</sup> Così, S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantista del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, cit., 20.

<sup>69</sup> Così, E. Crosa, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, 104-105.

<sup>70</sup> In accordo con ciò, G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica (note preliminari)*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1951, 903. Contrariamente, R. Guastini, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *Ragion Pratica*, n. 2, 2008, 597, sostiene che tale configurazione del Capo dello Stato pecchi di un'eccessiva natura dogmatica e ideologica.

<sup>71</sup> Così, E. Crosa, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 105.

una qualificazione di genere, non idonea ad esprimere la natura specifica del ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare<sup>72</sup>.

Alla luce di ciò, appare evidente che un potenziale passaggio alla forma di governo semipresidenziale porterebbe all'instaurazione di un regime autoritario dai tratti analoghi a quello oggi insediato in Ungheria: il Presidente della Repubblica perderebbe il ruolo di garante della Costituzione, non essendo più figura *super partes*<sup>73</sup>. Come già enunciato, la recente la proposta di legge costituzionale si ispira al semipresidenzialismo francese; pertanto, è opportuno chiedersi se quest'ultimo ordinamento possa costituire un modello per la riconsiderazione della forma di governo italiana. In linea di principio, l'adozione del modello francese è rigettata per la seguente ragione: nella V Repubblica francese non risultano bilanciate in modo adeguato le esigenze di efficienza e stabilità dell'Esecutivo con quelle di rappresentatività della minoranza; peraltro, l'opposizione non costituisce un limite significativo all'affermazione dell'indirizzo politico della maggioranza, essendone garantito solo un diritto al dissenso<sup>74</sup>. Per quanto concerne la figura del Capo dello Stato, nel corso degli anni '50 del Novecento in Italia ha preso forma la teoria di Paolo Barile secondo cui il Presidente della Repubblica sarebbe titolare, o meglio il principale titolare, dell'indirizzo politico-costituzionale<sup>75</sup>. A parte la nota ambiguità di tale nozione, occorre considerare che nella V Repubblica francese i poteri del Capo dello Stato sono così ampi da scavalcare la funzione di indirizzo politico-costituzionale, per scendere direttamente, ed a pieno titolo, sul piano dell'indirizzo politico *tout court*<sup>76</sup>. Egli, poi, è rappresentante di un vero e proprio potere esecutivo, poichè portatore di un indirizzo politico approvato direttamente dal corpo elettorale; tale circostanza induce a ritenere inadatta la definizione di potere neutro o imparziale con riferimento alla figura presidenziale della V Repubblica francese.

È assodato che l'esempio francese abbia costituito per diverse realtà (specialmente i Paesi dell'Est Europa) un modello da cui fosse possibile dedurre sostanziali aspetti da rilanciare nelle Costituzioni che si andavano forgiando<sup>77</sup>. Nel corso degli anni, si è parlato con frequenza di un accostamento della Romania alla

---

<sup>72</sup> A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 3-4.

<sup>73</sup> G. Zagrebelsky, "Il presidenzialismo, un pericolo per questa Italia", in *la Repubblica*, 06 agosto 2022.

<sup>74</sup> F. Pastore, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, in *Amministrazione in Cammino*, 12 ottobre 2007, 907 ss.

<sup>75</sup> P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, 295 ss.

<sup>76</sup> F. Pastore, *Decentralizzazione autonomistica e assetto del bicameralismo nella V Repubblica francese*, cit., 854 ss.

<sup>77</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997; V.S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo: analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; M.A. Orlandi, *La diffusione del sistema semipresidenziale nell'Europa centro-orientale*, in A. Giovannelli, (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998; Id., Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all'Est*, Torino, 2002; A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti tecnici e di diritto positivo*, Torino, 2000.

Francia, sebbene la prima oscilla tra un semipresidenzialismo mite e un parlamentarismo a forte impronta semipresidenziale. L'art. 80 della Costituzione rumena<sup>78</sup> costituisce il punto di contatto più alto tra le predette realtà. Tuttavia, come anche osservato in dottrina<sup>79</sup>, le norme costituzionali che seguono escludono una comunanza tra esse: il Capo dello Stato rumeno, pur godendo di un'ampia legittimazione popolare dal momento che la sua elezione implica il raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti calcolata sul numero degli iscritti alle liste elettorali, non ha le medesime facoltà di incidere sull'indirizzo politico del Paese. Al Presidente, altresì, è fatto divieto di essere, durante il mandato, membro di un partito politico; la *ratio* di tale disposizione è quella di evitare che egli appaia come il mero rappresentante di una fazione politica.

Tornando allo scenario italiano, dalla relazione che accompagna il progetto di legge costituzionale affiora che il rilancio dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica sia collegato alla crisi politica in cui il Paese è sprofondata negli ultimi tempi. Tale aspetto pone la necessità di compiere talune considerazioni. Dal 2018 ad oggi si sono susseguite crisi di diversa natura, dalle quali è emersa l'importanza che in Italia continua a rivestire una Presidenza della Repubblica neutrale, al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e al di sopra di tutte le forze politiche, con una funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri<sup>80</sup>. In un periodo così critico e delicato della storia repubblicana, le dichiarazioni e i comportamenti del Capo dello Stato sono apparsi incisivi e risolutivi: in particolare, merita di essere esaltata la volontà di rigettare qualsiasi lettura della figura e delle funzioni presidenziali, se resi in difformità da quanto statuito dalla Costituzione, alla luce del dovere di non ridurre e di non estendere la sfera di compiti riconosciuti allo stesso dalla Costituzione e dalla legge<sup>81</sup>.

Infine, si ritiene imprescindibile ricordare che l'investitura popolare *“se garantisce un efficace intervento puntuale dei cittadini, a intervalli di settenni o di quinquenni, non garantisce affatto “la democrazia di esercizio” e cioè settennati o*

---

<sup>78</sup> Ai sensi dell'art. 80 della Costituzione rumena: “Il Presidente della Romania rappresenta lo stato rumeno ed è il garante dell'indipendenza nazionale, dell'unità e dell'integrità territoriale del paese. Il Presidente della Romania garantisce il rispetto della Costituzione e il corretto funzionamento delle autorità pubbliche. A tal fine, il Presidente esercita la funzione di mediazione tra i poteri dello Stato, nonché tra lo Stato e la società”.

<sup>79</sup> S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, 269 ss.

<sup>80</sup> Come ben sottolineato anche da G. Brunelli, *La pandemia e l'unità nazionale: il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Diritto Virale*, III, Firenze, 2020; E. Cuccodoro, *Figura*, in Id., *Il Presidente di tutti. Prestazioni di unità*, Roma, 2021, 35. Sul punto, si veda anche L. Leo, *Metamorfosi, confronti, sintonie*, in E. Cuccodoro, L. Leo, *L'Italia del Presidente. Paese legale. Paese reale*, Maglie, 2022, 45.

<sup>81</sup> “Non esistono motivazioni contingenti che possano giustificare l'alterazione della attribuzione dei compiti operata dalla Costituzione: qualunque arbitrio compiuto in nome di presunte buone ragioni aprirebbe ad altri arbitri, per cattive ragioni” (Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia commemorativa del quarantesimo anniversario dell'uccisione di Nicola Giacomini, Girolamo Minervini, Guido Galli, Mario Amato e Gaetano Costa e del trentennale dell'omicidio di Rosario Livatino, Palazzo del Quirinale, 18 giugno 2020).

*quinquennati nei quali Parlamento, partiti e cittadini partecipano senza eccessive alienazioni e frustrazioni alla vita politica*<sup>82</sup>. In realtà, la legittimazione diretta del Presidente non sembra incentivare neppure il coinvolgimento elettorale dei cittadini: al contrario, egli sfrutta le strutture del proprio partito per *“alimentare costantemente la propria dimensione rappresentativa”* e *“gestire i processi di mediazione politica dalla duplice posizione di vertice dello Stato e di capo del partito”*<sup>83</sup>.

## 6. Altri effetti collaterali

Un ulteriore punto critico della proposta di legge – a parere di chi scrive – consiste nell'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva, attraverso la quale una delle due Camere può determinare la caduta dell'Esecutivo, ma solo apportando il nominativo del futuro Primo ministro. Tra i diversi strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare elaborati nel corso del Novecento, la sfiducia costruttiva è indubbiamente uno di quelli che ancora oggi attira l'interesse della dottrina, tant'è che essa caratterizza un sistema parlamentare, quello della Repubblica federale tedesca, distintosi per la sua efficienza<sup>84</sup>. Con tale dispositivo si intendono evitare le c.d. crisi al buio, ossia quelle crisi nelle quali non è prevista alcuna valida soluzione, in cui non è stato individuato il nuovo Esecutivo e la persona a cui spetterà guidarlo<sup>85</sup>. In tale quadro, il Cancelliere può essere rimosso quando il *Bundestag*, all'atto di votare la fiducia, sia in condizioni di esprimere contemporaneamente e a maggioranza assoluta un nuovo Cancelliere<sup>86</sup>. Con riferimento al contesto italiano, tutte le proposte<sup>87</sup> avanzate nel corso degli anni tendenti ad introdurre l'istituto in esame nel nostro ordinamento con il proposito di porre rimedio all'instabilità governativa, sembrano omettere che l'instabilità dei Governi si può ridurre od eliminare non servendosi di mezzi tecnici volti ad assicurare una maggioranza, bensì rimuovendone le cause più profonde: *“un Governo tanto più è stabile quanto più è appoggiato da una*

<sup>82</sup> Così, L. Elia, *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questa forma di governo?*, in F.L. Cavazza e S.R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Milano, 1974, 224-230 e ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 254.

<sup>83</sup> Così, L. Elia, *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questa forma di governo?*, cit., 270.

<sup>84</sup> Per un approfondimento sull'istituto della sfiducia costruttiva in Germania, si veda M. Frau, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 4 ss.

<sup>85</sup> F. Giuffrè, I.A. Nicotra, F. Paterniti, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2020, 157 ss.

<sup>86</sup> Ai sensi dell'art. 67 del Grundgesetz: *“Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto nel caso in cui, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chieda al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale è tenuto ad accogliere la richiesta e a nominare l'eletto. Tra la presentazione della mozione e l'elezione devono trascorrere quarantotto ore”*.

<sup>87</sup> In particolare, si ricorda che la legge n. 142/1990 aveva introdotto un congegno di sfiducia costruttiva per le Province e i Comuni, nel tentativo di porre rimedio alla scarsa stabilità dei governi locali. Tuttavia, l'esperimento è fallito dopo tre anni: il dispositivo è stato soppresso dalla legge n. 81/1993, che introduceva l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia.

*maggioranza che abbia trovato sulle linee generali di indirizzo politico un accordo senza compromessi, sottintesi o "riserve mentali"; e che la stabilità e l'instabilità dei Governi derivano non dalle formule costituzionali, ma dal sistema complessivo dei poteri che, in un determinato periodo storico, reggono lo Stato*<sup>88</sup>. Occorre poi tenere presente che tale istituto è presente prevalentemente nei sistemi di governo di tipo parlamentare (Belgio, Germania, Spagna e Ungheria) e solo in due di tipo presidenziale (Polonia e Slovenia). Da ciò ne discende che tale congegno trova terreno fertile solo in un sistema parlamentare: *"si è dinanzi ad una clamorosa contraddizione rispetto all'ispirazione presidenzialista della legge"*<sup>89</sup>.

L'eventuale passaggio alla forma di governo semipresidenziale avrebbe gravi effetti anche sul Parlamento: quest'ultimo rischierebbe di rimanere compresso sotto il potere del Presidente della Repubblica o del suo partito. In dottrina, vi è chi sostiene la necessità di ridimensionare il ruolo del Parlamento, marcando come l'impostazione accolta dal nostro sistema istituzionale sia superata da tempo: la centralità dell'organo legislativo – secondo tale corrente – aveva un suo senso ed un suo incontestabile valore *"nel momento in cui si usciva dallo Stato assoluto ed ai poteri del principe si volevano contrapporre quelli della sovranità del popolo, che dal Parlamento veniva rappresentato"*<sup>90</sup>. Come noto, intorno alla metà degli anni '70 del secolo scorso, il dibattito politico-istituzionale si è focalizzato proprio sulla c.d. "centralità" del Parlamento. In particolare, si rivendicava a quest'ultimo il ruolo di sede fondamentale delle decisioni politiche e del controllo sulla loro attuazione, sovvertendo dunque il quadro precedente, nel quale esso era stato spogliato di tali compiti dall'Esecutivo. La tesi della "centralità" del Parlamento, pur non conseguendo il successo auspicato dai suoi sostenitori, è tornata ad essere oggetto di attenzione di recente, alla luce di numerose ragioni riconducibili a due ampi filoni<sup>91</sup>. In primo luogo, vi è l'urgenza di un rapido recupero del ruolo normativo delle Camere, che nelle ultime Legislature sono state "svuotate" dal Governo, sempre più provvisto di deleghe legislative e di autorizzazione regolamentari. In secondo luogo, l'esigenza di un recupero del valore delle Assemblee si pone a livello sia centrale che periferico come "ammortizzatore istituzionale" nei riguardi degli organi di vertice degli esecutivi. Nell'ottica di una corrente di pensiero<sup>92</sup>, il rischio di emarginazione del Parlamento scaturisce dalla sua mancata capacità di auto-riforma, a livello sia costituzionale, sia sub-costituzionale, tanto da potersi parlare di un processo di auto-emarginazione delle Camere, notevolmente accentuato dall'emergenza sanitaria<sup>93</sup>. Proprio la pandemia ha reso

<sup>88</sup> Così, T. Martines, *Diritto costituzionale*, XVI ediz. riveduta da G. Silvestri, Milano, 2022, 327.

<sup>89</sup> G. Zagrebelsky, *"Il presidenzialismo, un pericolo per questa Italia"*, cit.

<sup>90</sup> A. Catelani, *Elezione diretta del Capo dello Stato e rispetto della sovranità popolare*, cit., 3.

<sup>91</sup> V. Di Ciolo, L. Ciarro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ediz., Milano, 2013, 86.

<sup>92</sup> N. Lupo, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità"*, in V. Lippolis, N. Lupo (a cura di), N. Lupo, *Il Parlamento nell'emergenza pandemica, tra rischio di auto-emarginazione e "finestra di opportunità – il Filangieri. Quaderno 2020*, 2020, 146.

<sup>93</sup> Sul ruolo marginale del Parlamento nel contesto della pandemia da Covid-19, tra i numerosi, si veda R. Romboli, *L'incidenza della pandemia da Coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta*

conferma del fatto che il Parlamento non debba e non possa recedere dalle sue principali funzioni (rappresentanza politica e legislativa): arrendersi ad un ruolo secondario, di “spalla” del Governo significherebbe “*abdicare alla tecnocrazia, talvolta assertiva, talvolta contraddittoria ma spoglia di qualsiasi peculiarità politica e spesso di trasparenza*”<sup>94</sup>.

L’ennesimo tentativo di approdare alla forma di governo semipresidenziale rivela – a giudizio di chi scrive – la notevole considerazione che la politica italiana continua a riservare alla Francia, nonché il forte interesse che quel sistema suscita nel nostro Paese.

Da tempo, si tende a trascurare che “*i fenomeni giuridici sono sempre fenomeni sociali, e che nessuna regola ingegneristica potrà pretendere da sola di annullare gli “elementi di contesto” che consentono il concreto e quotidiano funzionamento di un sistema*”<sup>95</sup>.

## 7. Conclusioni

Giunti a tale punto, appare doveroso compiere brevi osservazioni circa l’eventuale adozione in Italia del regime semipresidenziale di stampo francese. In linea di principio, il richiamo ad ulteriori esperienze di governo avviene nella convinzione che esse appaiano impiegabili come modello, ossia servano per supporre una sorta di razionalità ideale nella organizzazione dei poteri costituzionali che possa essere “esportata” in altre realtà<sup>96</sup>. Tale convinzione, in presenza di peculiari motivi storici e/o di specifiche circostanze politiche, apre a rischiose prospettive di cambiamento costituzionale interessanti anche la forma di governo. Alla luce di ciò, si ritiene necessario ricordare che ogni forma di governo deve essere adatta alla base sociale e politica del Paese considerato. Nel 1762, già il filosofo Rousseau aveva dedicato un

---

Online, 5 ottobre 2020, 525; S. Curreri, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2020; Id., *Il Parlamento nell'emergenza: resiliente o latitante?*, in *Quad. Cost.*, n. 4, 2020, 703-725; A. Iannotti Della Valle, F. Marrone, *Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza*, *Le Regioni*, n. 4, 202, 748 ss.; C.A. Ciaralli, *Protagonismo governativo ed alterazione del sistema delle fonti del diritto: nuovi equilibri in tempo d'emergenza?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, 76 ss.

<sup>94</sup> Così, R. Caridà, *La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020, 151.

<sup>95</sup> Così, E. Grosso, *Il dialogo tra i sistemi francese e italiano: la circolazione negata*, 29. In particolare, l’Autore si riferisce “al ruolo della burocrazia e più in generale della Pubblica Amministrazione, capace di rappresentare un elemento di continuità e stabilità del sistema politico sociale e addirittura, come è stato notato, protagonista nel corso degli anni di un vero e proprio “processo di colonizzazione della politica”, apprezzato da alcuni e fortemente criticato da altri”, ma anche ad altre caratteristiche sconosciute al nostro Paese “dal prestigio e autonomia del giudice amministrativo, a una lunga tradizione di “esprit républicain” e capillare cultura del rispetto delle istituzioni”.

<sup>96</sup> Come osservato da S. Gambino, *Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme costituzionali. Dal ‘semipresidenzialismo debole’ al ‘premierato assoluto’*, in AA. VV., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, a cura di G. Giraudi, Soveria Mannelli, 2005, 139-140.

intero capitolo (VIII) del suo celebre "Il contratto sociale" al tema "*non tutte le forme di governo sono adatte ad ogni paese*": in tale circostanza, evocando Montesquieu, le aveva distinte a seconda del clima, della produttività del suolo, della ricchezza e della sua distribuzione nei diversi Paesi. È proprio questo l'elemento che ostacola l'adozione in Italia della forma di governo semipresidenziale di ispirazione francese.

Dalla proposta di legge costituzionale emerge una correlazione diretta tra elezione popolare ed estensione dei poteri del Capo dello Stato. A tale proposito, occorre segnalare che negli Stati ex socialisti dell'Europa centro-orientale la scelta di un Presidente eletto dal popolo nella gran parte dei casi è derivata non dall'intento di avere un potere esecutivo predominante, ma da esigenze ben diverse, come quella di dare visibilità istituzionale al cambiamento della forma di Stato o alla conquista dell'indipendenza o ancora di garantire l'unità dello Stato di fronte ad un sistema politico frammentato e conflittuale<sup>97</sup>.

Nel corso del tempo, il ruolo del Presidente della Repubblica è apparso rimodulato rispetto alle esperienze dei primi 40 anni di storia costituzionale. Le Presidenze Ciampi, Napolitano e Mattarella sembra vadano nella direzione di una interpretazione moderna del ruolo e dei poteri presidenziali, ma in ossequio del dettato costituzionale. È opportuno non dimenticare che la Costituzione accorda al Presidente della Repubblica la possibilità di esercitare un forte "correttivo presidenziale" al sistema parlamentare: egli diventa così il "grande regolatore del gioco costituzionale". A tale proposito, una parte della dottrina marca la necessità di prendere atto che quel correttivo presidenziale da eccezione, almeno negli anni Novanta del secolo scorso, si è trasformato in regola<sup>98</sup>.

In conclusione, la conversione della forma di governo italiana da parlamentare a semipresidenziale entrerebbe in evidente contraddizione con il modello della democrazia partecipativa. Nel 2013, Stefano Rodotà bocciava i propositi di cambiamento mossi dal Governo, ritenendo che "*una politica debole, da anni incapace di riflettere sulla propria crisi, compie una pericolosa opera di rimozione e imputa tutte le attuali difficoltà al testo costituzionale*"<sup>99</sup>. Il punto cruciale – a parere di chi scrive – consiste nel comprendere che "cambiare la Costituzione è diverso da modificarla": la modifica si sostanzia in un fatto di accuratezza politica contingente, riferibile al potere costituito; il cambiamento, invece, è l'opera politica del potere costituente, della potenza e della maestà del popolo sovrano, che definisce il modo e la forma della propria esistenza politica in generale<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Di fatti, M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, VII ediz., 2018, 173, ammette che la tendenza prevalente nelle Costituzioni adottanti una forma di governo semipresidenziale è quella di circoscrivere i poteri del Capo dello Stato eletto dal popolo, il quale non è posto automaticamente al vertice del potere esecutivo.

<sup>98</sup> M. Marchi, *Il modello semipresidenziale francese nella lunga crisi italiana tra la Prima e la Seconda Repubblica*, cit., 322.

<sup>99</sup> S. Rodotà, *Uno strappo alla Carta*, in *la Repubblica*, 07 giugno 2013.

<sup>100</sup> C. Galli, *Perché mai il semipresidenzialismo?*, in *Democrazia e Diritto*, nn. 1-2, 2013, 277.