

Aldo Zanca

## Di che cosa si parla quando si parla di presidenzialismo?

### La Costituente: né presidenzialismo né razionalizzazione

Dopo avere preso in serio e approfondito esame il modello presidenzialista, come testimoniano i verbali della seconda sottocommissione della commissione per la Costituzione, l'on. Perassi, nella seduta del 4 settembre 1946, propose di «cominciare con lo stabilire se scegliere o scartare il tipo di governo presidenziale». I costituenti analizzarono con scrupolo il sistema di governo presidenziale, sia sotto l'aspetto dei meccanismi di ingegneria costituzionale, sia sotto l'aspetto del suo concreto funzionamento tenendo conto delle influenze di tutti gli altri elementi in gioco, istituzionali e non, concludendo che esso presentava falle e difetti che difficilmente potevano essere superati e che comunque esso non andava bene per la realtà italiana. Pertanto l'on. Perassi propose la seguente decisione: «La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema 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». Si optò dunque chiaramente per il sistema parlamentare che però fosse *razionalizzato*, fosse cioè dotato di alcuni dispositivi, da inserire alcuni in Costituzione e altri no (come, per esempio, il sistema elettorale), che contribuissero efficacemente a garantire una ragionevole stabilità di governo.

Nella drammatica situazione umana e materiale del dopoguerra, in una società lacerata e col nemico fascista sconfitto ma non eliminato, memori della precedente dittatura, si preferì un assetto costituzionale nel quale il potere esecutivo fosse messo nelle condizioni di non avere la tentazione di soggiogare il potere legislativo e nel quale quindi fossero forti il bilanciamento fra i poteri e il sistema dei controlli (di qui la scelta del bicameralismo perfetto)<sup>1</sup>.

Il risultato fu però un sistema parlamentare poco razionalizzato<sup>2</sup>. Probabilmente i costituenti crederono che fosse opportuno mantenere un alto grado di flessibilità istituzionale<sup>3</sup>, confidando nella robustezza e nella saggezza del sistema dei partiti, che effettivamente all'epoca offriva evidenti garanzie in proposito. Tale fiducia era però destinata ad essere smentita e la forma di governo cominciò ad un certo punto a dare segni di mal funzionamento per delle ragioni che qui non possiamo richiamare<sup>4</sup>.

La conseguenza di tali scelte, o più esattamente di tali non scelte, fu che fintanto che il quadro politico fu solido e in grado di garantire quelle prestazioni di omogeneità e continuità di cui abbisogna una governabilità affidata alla leale collaborazione della maggioranza in Parlamento col governo, le cose andarono bene, e la forma di governo parlamentare fu interpretata in modo non molto diverso da quello tradizionale del parlamentarismo inglese: ma il guaio fu che questa virtuosa interpretazione del parlamentarismo – nei fatti – non durò al di là del tramonto della *leadership* degasperiana, non andò cioè al di là della prima legislatura<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Certamente la situazione odierna è completamente diversa ma continuano ad essere valide le domande che si posero i costituenti: Il presidenzialismo è un sistema efficiente ed efficace? È adatto all'Italia?

<sup>2</sup> L'art. 94 della Costituzione italiana certamente non risponde all'esigenza di stabilità governativa sottesa all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi.

<sup>3</sup> «Il modello introdotto dalla Costituzione italiana, se visto nel suo complesso, si ispirava più di altri ad almeno una caratteristica di fondo del coevo governo parlamentare britannico non razionalizzato, ossia l'elasticità e l'adattabilità alle situazioni contingenti del quadro politico» (M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, «Nomos», n. 3, 2016).

<sup>4</sup> La stesura di quest'articolo ne tiene presenti altri due nostri: *Verso una Repubblica (semi)presidenziale?*, «InTrasformazione. Rivista di Storia delle Idee», n. 1, 2022, pp. 126-135; *Il presidenzialismo non è un destino*, Ibidem, n. 2, 2022, pp. 56-66, in cui ho discusso ampiamente di questa questione.

<sup>5</sup> C. Fusaro, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale*, «Civitas Europa», n. 1, 2013.

La lettura della crisi è stata sempre fatta solo dal lato delle istituzioni e non anche dal lato del sistema politico ed elettorale, così che tutti i rimedi, realizzati o solo tentati, non sono andati a buon fine ed anzi talora hanno peggiorato la situazione<sup>6</sup>. Di ciò accenniamo nel prosieguo.

In sintesi, l'analisi delle forme di governo – sostiene Pasquino – attiene alla dinamica del rapporto fra potere esecutivo e potere legislativo e riguarda in particolare le modalità di elezione dei due organismi, il loro titolo di legittimità e il bilanciamento delle loro prerogative. Inoltre [...] importanza essenziale [...] assumono gli assetti dei sistemi partitici presenti ed operanti in essi<sup>7</sup>.

Abbiamo così inquadrato i termini della nostra problematica, sottolineando come il sistema politico e i metodi elettorali sono parti costitutive di essa. È, per esempio, chiaro che in un sistema parlamentare dove un singolo partito ottenga la maggioranza dei seggi in Parlamento il governo potrà godere di maggiore solidità e stabilità rispetto a un governo di coalizione. Ma, per esempio nel caso inglese, dove sussiste la situazione detta, può avvenire e avviene che il partito che abbia ottenuto la maggioranza dei seggi non abbia ottenuto la maggioranza dei voti, proprio in virtù del sistema elettorale vigente (maggioritario secco di collegio).

Ora è ovvio che una disamina delle forme di governo non può ritenersi soddisfacente ove si fermi ad una analisi puramente formale, senza tener conto almeno dei principali fattori condizionanti, intendendosi come tali quantomeno i partiti politici ed il sistema elettorale, senza di che non potrebbe realmente capirsi come funziona in concreto ciascun sistema politico-istituzionale.

Non è necessario dilungarsi nel fare esempi, bastando a tale scopo osservare come una forma di governo presidenziale formalmente in tutto simile a quella degli Stati Uniti, sarebbe nondimeno diversissima se al suo interno dominassero partiti politici inautonomi rispetto alla volontà dei candidati alla carica di Presidente. Così come è altrettanto evidente che la forma di governo parlamentare inglese sarebbe del tutto diversa da quella che è se il suo sistema elettorale fosse proporzionale e non maggioritario.

Sono queste (partiti e sistema elettorale) delle variabili (le principali attualmente) che, pur non incidendo minimamente sul modo in cui è formalmente distribuito il potere fra gli organi che costituiscono l'apparato centrale di governo dello Stato, tuttavia ne modificano radicalmente le modalità di esercizio<sup>8</sup>.

È oggi molto difficile stabilire, in linea di principio, una chiara e netta distinzione tra ciò che si debba intendere per *forma di governo* e *forma di Stato*. Nei paesi occidentali si distingue, per quanto riguarda la forma di Stato, tra monarchia e repubblica, ma avviene che in certi Stati, per esempio la Norvegia, la Svezia, la Danimarca, la monarchia è stata confinata ad una funzione cerimoniale, essendo stata spogliata di qualunque potere di interferenza nello svolgimento dell'attività politica. In questa situazione forma di governo e forma di Stato di fatto coincidono, pur sussistendo una formale distinzione, che però non ha riflessi sulla concreta gestione del potere. Nel Regno Unito, dove pure la monarchia gode di una grande popolarità, il potere del sovrano è tendente a zero e il parlamento è libero di ridefinire in qualunque momento le sue prerogative, se non addirittura cambiare la casa regnante o le norme di successione o, ancora, di sopprimere la monarchia e di instaurare la repubblica con un semplice provvedimento di legge. Le monarchie sono oggi quasi tutte monarchie repubblicane. L'indistinzione tra forma di Stato e forma di governo appare ancora più evidente se per forma di Stato assumiamo le definizioni di Stato assoluto, liberale, democratico, socialista, totalitario e via dicendo. Se per forma di governo assumiamo che essa è il modello organizzativo che uno Stato assume per esercitare il potere sovrano, ci rendiamo conto che le due forme sfumano l'una nell'altra. Infatti

---

<sup>6</sup> «la stabilità governativa non è una questione di diritto», è semmai una questione che attiene alla situazione dei partiti politici, al loro numero e allo loro organizzazione, e quindi alla loro capacità di esprimere una maggioranza capace di agire (B. Mirkin-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, «Revue politique et parlementaire», n. 27, 1937).

<sup>7</sup> G. Pasquino, *Forme di governo*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Utet, Torino 2004.

<sup>8</sup> G. Caporali, *Separazione dei poteri*, Diritto online, 2018.

il cambiamento della forma di governo è destinato a proiettarsi, al di là dei rapporti tra organi costituzionali, su quelli intercorrenti tra Stato e cittadini. Così è evidente che un cambiamento della forma di governo fondato su un'eccessiva personalizzazione e concentrazione di poteri nelle mani del vertice dell'esecutivo e sul ridimensionamento della rappresentanza politica e degli istituti di garanzia, pregiudica i diritti della opposizione ed il principio del pluralismo. Inoltre esiste una soglia oltre la quale modificazioni che attengono alla forma di governo trasformano direttamente la forma di Stato e quella soglia è rappresentata dal rispetto dei principi costitutivi dello Stato democratico, tra i quali occupa un posto di primo piano quello della divisione dei poteri e quindi del necessario bilanciamento tra poteri, volto ad impedire che un organo possa predominare sugli altri, finendo per mettere in discussione la stessa nozione di forma di governo che presuppone una distribuzione dei poteri ed un efficace sistema di *checks and balances*<sup>9</sup>.

L'analisi delle forme di governo può essere svolta sul piano strettamente formale, prendendo in considerazione solamente lo schema legale del potere degli organi che costituiscono l'apparato centrale di governo dello Stato, oppure anche sul piano politico-sostanziale, prendendo in esame anche il concreto funzionamento del sistema per la presenza di altri fattori condizionanti: i partiti politici, il sistema elettorale, il sistema dei *media*, l'opinione pubblica, i gruppi di interesse, le associazioni private politicamente trasversali, potenti ed irresponsabili verso i cittadini, le organizzazioni religiose, in grado di orientare in modo più o meno incisivo l'opinione pubblica ed i processi decisionali.

Ora è ovvio che una disamina delle forme di governo non può ritenersi soddisfacente ove si fermi ad una analisi puramente formale, senza tener conto almeno dei principali fattori condizionanti, intendendosi come tali quantomeno i partiti politici ed il sistema elettorale, senza di che non potrebbe realmente capirsi come funziona in concreto ciascun sistema politico-istituzionale<sup>10</sup>.

Da quanto precede si può trarre una conclusione, anzi due: 1. agendo solamente sul piano costituzionale, non esiste forma di governo, in particolare il presidenzialismo e il semipresidenzialismo, che sia immune dal rischio di stallo o comunque di cattiva resa, per quanti perfezionamenti si possano fare di tipo ingegneristico, perché 2. qualunque forma di governo nel suo concreto funzionamento è condizionata più o meno da fattori extraistituzionali, che peraltro cambiano continuamente. È, pertanto, illusorio garantire la stabilità di governo mettendo pesantemente mano alla Costituzione, con la prospettiva, al contrario, di andare incontro ad un periodo più o meno lungo di incertezza nei rapporti tra i poteri dello Stato e i suoi istituti.

### **Fin dove si può modificare la Costituzione?**

I rimedi che nel tempo sono stati proposti per porre rimedio all'instabilità governativa hanno sempre contemplato modifiche alla Costituzione incidenti più o meno estesamente e profondamente nella sua struttura. Spesso in proposito sono state sollevate perplessità circa la legittimità di tali modifiche<sup>11</sup>.

Il potere di revisione della Costituzione non è un potere *costituente*, ma un potere *costituito*. In quanto tale esso può esercitarsi solo nell'ambito dei valori e dei principi della Costituzione stessa e con gli strumenti stabiliti da essa. Allora la domanda è: procedure di revisione fondate sul principio di maggioranza, anche qualificata, come quelle previste dall'art. 138, sono sufficienti per modificare non qualche singola norma, ma l'intera Costituzione o parti rilevanti di essa, o non ci sono limiti ulteriori rispetto a quello, espressamente previsto nell'art. 139, della forma repubblicana? Si tratta allora di precisare il rapporto fra potere costituente e potere (costituito) di revisione, e chiarire quali siano i limiti, espressi ed inespressi, imposti a quest'ultimo potere dall'esigenza di tutelare i valori fondanti della comunità politica contro abusi di maggioranze, anche se qualificate.

<sup>9</sup> M. Volpi, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, [piattaformacostituzione.camera.it](http://piattaformacostituzione.camera.it), consultato il 6 marzo 2023.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Bisogna guardarsi dal fare ricorso alla revisione della Costituzione a fini surrogatori nel vano tentativo di rilegittimazione di forze politiche altrimenti incapaci di far fronte ai problemi reali.

Il limite logico alla revisione è rinvenibile nella stessa nozione di Costituzione, la quale, in quanto atto fondativo di una nuova giuridicità, rappresenta in sé un insuperabile ostacolo al rovesciamento in forma legale del regime politico istituito. Possono quindi ammettersi revisioni anche estese del testo costituzionale, ma a condizione che non venga intaccato il nucleo fondamentale della Costituzione originaria. Se si andasse oltre questo limite, si sarebbe infatti di fronte all'esercizio, inammissibile, di un vero e proprio potere costituente e non più di un potere costituito, come è il potere di revisione costituzionale. Ciò «impone di configurare la procedura aggravata di revisione prevista da tale articolo [138], come la forma di esercizio di un potere di emendamento puntuale su singoli parti del testo costituzionale e di escludere, perciò, ogni possibilità di effettuare, tramite detto procedimento, una riscrittura dell'intera Costituzione o di complessi eterogenei di sue disposizioni. Diversamente si incorrerebbe nella lesione dello stesso principio di sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost.»<sup>12</sup>.

Come afferma Riccardo Guastini, occorre distinguere «tra revisione costituzionale e instaurazione di una nuova costituzione e, di conseguenza, tra potere costituente e potere (costituito) di revisione; assumere che il potere di revisione non possa spingersi, senza snaturarsi, fino a instaurare una nuova costituzione, così sostituendo quella vigente; e soprattutto assumere una concezione “sostanzialistica” della identità della costituzione, tale per cui ogni costituzione è non un semplice insieme di enunciati normativi, ma un insieme, diciamo così, strutturato, entro il quale taluni principi sono preminenti, avendo un valore essenziale o caratterizzante; dal che segue una concezione egualmente “sostanzialistica” della revisione e della instaurazione, tale per cui questi due atti di produzione normativa si distinguono per ciò che dispongono, per il loro contenuto normativo, e non per il procedimento (legale o invece *extra ordinem*) adottato»<sup>13</sup>. Ossia un atto è legittimo non solo in base all'aderenza delle procedure stabilite per la sua approvazione, ma anche in base rispetto a ciò che concretamente dispone. Ciò vale a maggior ragione quando si tratta di una Costituzione, la cui importanza, al di là delle varie valutazioni, riveste un'importanza che va ben al di là dell'aspetto giuridico. La Costituzione non è un semplice testo normativo, un insieme di disposizioni prescrittive, ma un'unità coerente di principi e valori ed è questa qualità che, oltre alla sua qualità giuridica, la pone al di sopra dell'intero ordinamento.

Una revisione è un mutamento del testo costituzionale in cui «l'identità e la continuità della costituzione nella sua interezza rimangono garantite»<sup>14</sup>. Una revisione di tipo diverso sarebbe non revisione, ma fonte di «una nuova costituzione», che annulla la precedente. La revisione costituzionale non può spingersi fino ad alterare l'identità della Costituzione, in quanto ciò equivarrebbe a sostituire la Costituzione vigente con una Costituzione nuova. In sostanza si tratta di capire quando un cambiamento all'interno della Costituzione costituisce di fatto in un cambiamento della Costituzione.

Il meccanismo dell'art. 138 attraverso il quale viene garantita la rigidità della nostra Costituzione è fra i più deboli, comparato con quello di altri paesi. La maggioranza assoluta prevista dall'art. 138 Cost. è più bassa di quella stabilita, ad esempio, in Germania e Portogallo (due terzi in unica votazione: art. 79 GG tedesca e art. 276 Cost. Portogallo), in Brasile (tre quinti in tre distinte votazioni, art. 60 Cost.), in Liechtenstein (tre quarti con doppia votazione in mancanza dell'unanimità, art. 111 Cost.). Inoltre, mentre in Italia, come in Spagna (art. 167), il ricorso al referendum è eventuale, in numerosi Stati, fra cui la Svizzera (art. 195), l'Irlanda (art. 36), la Danimarca (art. 88), il Giappone (art. 96), esso è obbligatorio. Le Costituzioni belga, olandese, danese, svedese, greca e bulgara (rispettivamente agli artt. 195, 15, 88, 137, 110, 156 ss.) prevedono addirittura che sul testo di revisione costituzionale si esprimano due distinte legislature e per questo dispongono lo scioglimento automatico delle Camere che hanno approvato la legge di revisione costituzionale in prima lettura. Nell'ipotesi di una revisione totale o di una modifica delle sue parti politicamente più significative, sono previsti, nelle Costituzioni austriaca (art. 44, co. 2), svizzera (art. 193) e spagnola (art. 168), procedimenti ulteriormente aggravati rispetto a quello regolante la revisione “parziale”.

Con l'applicazione dell'art. 138 il testo della nostra Costituzione ha subito numerose modifiche puntuali e circoscritte, anche se talune non brevi. In cinque occasioni, tutte andate a vuoto in un modo o nell'altro

<sup>12</sup> F. Gallo, *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, in «Ricerche giuridiche», n. 2, 2013.

<sup>13</sup> R. Guastini, *Identità della costituzione e limiti alla revisione costituzionale*, [istitutotarello.org](http://istitutotarello.org), consultato il 4 marzo 2023.

<sup>14</sup> C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1984, p. 145.

(Commissione Bozzi, 1983; Commissione De Mita-Iotti, 1992; Commissione D'Alema, 1997; Governo Berlusconi, 2006; Governo Renzi, 2016), si è andati oltre la semplice applicazione dell'art. 138, escogitando nuove e più articolate procedure, nella prospettiva di incidere molto estesamente e profondamente nel testo costituzionale.

In tutti e cinque questi casi c'era la dichiarata volontà, se non di riscrivere l'intera Costituzione, di mettere mano a grossi complessi eterogenei delle sue disposizioni. E c'era la consapevolezza, proprio per il fatto di derogare dal dettato dell'art. 138, di resuscitare in qualche modo il potere costituente, cioè di superare i limiti del potere costituito di revisione.

L'attuale proposta di modificare radicalmente la forma di governo<sup>15</sup> inciderà profondamente ed estesamente nell'equilibrio delle istituzioni coinvolte e del rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo. Per avere maggiore contezza dei termini del problema in discussione appare opportuno esaminare brevemente i due modelli di riferimento sul tappeto: il presidenzialismo americano e il semipresidenzialismo francese<sup>16</sup>.

### Modelli

Il modello classico di presidenzialismo allo stato puro sono gli Stati Uniti d'America, il cui sistema costituzionale realizza una separazione netta tra potere legislativo (il Congresso) e potere esecutivo (il Presidente). L'elezione diretta del Presidente<sup>17</sup> è la prima caratteristica del presidenzialismo. La seconda caratteristica è la reciproca indipendenza del potere legislativo e del potere esecutivo. Il Congresso non può deporre in Presidente (salvo, s'intende, in caso di *impeachment*) né il Presidente può sciogliere il Congresso. Il governo è del Presidente, possiamo dire che il Presidente è il governo, egli sceglie a discrezione i membri del governo e può sostituirli. Un'ultima caratteristica è che il Presidente è insieme capo dello Stato e capo

---

<sup>15</sup> È un fatto che l'ipotesi prospettata comporterebbe cambiamenti profondi in numerosi articoli della Costituzione vigente, così da sollevare seriamente il dubbio se non ci si ritroverebbe in presenza di *un'altra* Costituzione. Per capire il tono delle proposte in corso, riassumiamo i termini di quella di Fratelli d'Italia. Il testo della legge costituzionale si sviluppa in tredici articoli che vengono ad incidere su dodici norme della seconda parte della Costituzione in vigore e cioè sugli artt. 83-89, relativi al Presidente della Repubblica, sugli artt. 92-96, relativi al Governo e sull'art. 104, relativo al Consiglio Superiore della Magistratura. Il disegno di forma di governo che in questo testo viene definito è così costruito: a) elezione a suffragio universale e diretto del Capo dello Stato, che resta in carica cinque anni e che può essere rieletto una sola volta; b) affidamento al Capo dello Stato della presidenza del Consiglio dei Ministri, della direzione della politica generale del Governo e del mantenimento dell'unità di indirizzo politico attraverso la promozione ed il coordinamento dell'attività dei ministri (tutti compiti che oggi l'art. 95 della Costituzione affida al Presidente del Consiglio); c) affidamento al Capo dello Stato di una gamma di ulteriori poteri molto ampi e rilevanti che in parte ricalcano gli attuali poteri presidenziali (nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri; scioglimento delle Camere; promulgazione e rinvio delle leggi; comando delle forze armate; presidenza del Consiglio Supremo di difesa), in parte aggiungono poteri nuovi (come la revoca dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio e la presidenza di un nuovo Consiglio supremo per la politica estera). Inoltre per molti atti presidenziali si rafforza la piena discrezionalità del Capo dello Stato con l'eliminazione del vincolo della controfirma. L'unico potere vigente che viene sottratto al Capo dello Stato riguarda la presidenza del Consiglio superiore della magistratura, che il progetto affida al Presidente della Cassazione; d) mantenimento del potere di sfiducia delle Camere nei confronti del Governo, ma nelle forme della "sfiducia costruttiva", con l'obbligo cioè, per le Camere di indicare al Capo dello Stato il nuovo Presidente del Consiglio.

<sup>16</sup> Omettiamo il premierato, che sembra marginale o addirittura trascurato e sul quale pesa il giudizio tranciante di Giovanni Sartori: «Andiamo ad eleggere un generale senza dargli i soldati, e diamo per scontato che egli vincerà le sue battaglie grazie al fatto che non può essere rimosso dalla carica. [...] l'inserimento in un sistema parlamentare di un premier non rimovibile eletto direttamente, è come mettere una pietra in un motore. Se quel motore non si rompe, deve essere proprio un motore straordinario» (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pp. 129-131).

<sup>17</sup> Negli Usa il Presidente viene eletto da un collegio di grandi elettori ed è quindi un'elezione di secondo grado: «L'elezione vera e propria sarà compito di uomini maggiormente in grado di analizzare le caratteristiche adatte a quella condizione, di agire in circostanze favorevoli a deliberare e alla combinazione giudiziosa di tutte le ragioni e gli stimoli atti a guidare la loro scelta», così scriveva Hamilton nel "Federalist" n. 68. In breve tempo i grandi elettori si trasformarono da uomini saggi in uomini senza qualità ferreamente controllati dai partiti, rendendo di fatto l'elezione del Presidente un'elezione diretta. Per una illustrazione dei sistemi elettorali e delle forme di governo: G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit.

del governo, egli non condivide con nessuno il potere esecutivo, meno che mai col Congresso<sup>18</sup>. Questo significa che il cosiddetto semipresidenzialismo non può essere considerata come una forma attenuata di presidenzialismo, ma è *tutt'altra* forma di governo<sup>19</sup>.

Quanto detto non significa che il Presidente americano possa prescindere dal sostegno del Congresso, nella misura in cui il potere esecutivo si esplica anche e fondamentalmente attraverso le leggi. Per conseguenza quanto più i due poteri sono separati tanto più c'è bisogno che il governo e il Congresso siano della stessa maggioranza. Recentemente però la tendenza prevalente è che il Congresso sia controllato dal partito di opposizione. In sostanza, in base alla struttura costituzionale americana, pur con i cambiamenti che sono intervenuti nel tempo, è esposto al rischio di blocco. Questa considerazione mette in crisi l'affermazione secondo cui i sistemi presidenziali generano un governo forte ed efficace a paragone con i sistemi parlamentari. Il fatto che il sistema americano sia riuscito a superare le difficoltà in sé implicite non significa che una struttura di potere diviso tra legislativo ed esecutivo non predisponga alla paralisi. L'indipendenza relativa del Presidente e del Congresso crea un conflitto intrinseco

il sistema americano – afferma Sartori – funziona, o ha funzionato, *nonostante* la sua costituzione, non grazie alla sua costituzione. Nella misura in cui è ancora in grado di operare, esso richiede, per sbloccarsi, tre fattori: assenza di principi (ideologici), partiti deboli e indisciplinati, e una politica di concessioni localistiche<sup>20</sup>.

Il sistema costituzionale americano così facilita la possibilità che i gruppi di interesse influenzino le decisioni politiche a vantaggio di obiettivi particolaristici. A partire dagli anni sessanta la frammentazione dei partiti è andata molto avanti, trasformandosi in confederazioni libere di gruppi autonomi organizzati per promuovere le carriere politiche di singoli candidati.

Il sistema costituzionale americano, dal punto di vista dell'ingegneria costituzionale, è dunque un prodotto mal riuscito e, per ragioni che qui non possiamo illustrare, di difficilissima se non impossibile correzione<sup>21</sup>. Osservando da vicino i meccanismi che regolano il funzionamento delle istituzioni, emerge che il sistema politico americano è «tra i più oscuri, complessi, confusi e difficili da capire»<sup>22</sup>.

Avendo a riferimento l'esperienza americana e applicandola alla situazione italiana, il presidenzialismo si presenta dunque come una ricetta per (tentare di) creare una stabilità governativa, bypassando la crisi dei partiti e la politica localistica degli scambi clientelari. Così il procedimento legislativo riesce a compiersi attraverso un complicato e faticoso lavoro di accordi corporativi intorno ad ogni singolo provvedimento, il quale finisce per essere più o meno avulso da ogni visione di insieme.

La Costituzione francese attuale si presenta come il prototipo del semipresidenzialismo<sup>23</sup>, il quale si associa al presidenzialismo solo per il fatto che il presidente viene eletto dal popolo. Per il resto le due forme di governo differiscono radicalmente. Nel sistema presidenziale puro il presidente è protetto e isolato dal parlamento dalla divisione dei poteri esecutivo e legislativo. Il sistema semipresidenziale poggia invece su un potere condiviso: il presidente deve condividere il potere con un primo ministro, il quale, a sua volta,

---

<sup>18</sup> Il Presidente americano, grazie alla vaghezza del dettato della Costituzione, nel corso della storia ha accumulato una mole enorme di poteri.

<sup>19</sup> Bisogna dire che all'infuori degli Usa il presidenzialismo altrove ha sempre dato cattiva prova di sé, soccombendo a colpi di Stato e rivoluzioni e dimostrando un tasso di fallimento superiore al parlamentarismo.

<sup>20</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 103.

<sup>21</sup> Sui problemi del sistema costituzionale americano, anche in prospettiva storica: R.A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Laterza, Roma-Bari 2003. Si veda anche il libro del 1913 di C.A. Beard *Interpretazione economica della Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Feltrinelli, Milano 1959, che sviluppa la tesi che la Costituzione americana fu concepita in modo da difendere il potere dalle masse popolari, tentando quindi di conferire ad essa un carattere aristocratico

<sup>22</sup> R.A. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, cit., p. 81.

<sup>23</sup> Per una analisi del semipresidenzialismo francese si veda S. Gambino, *I costituzionalismi e le riforme*, «AIC Osservatorio costituzionale», giugno 2013.

deve poter contare sulla fiducia del parlamento. Diciamo subito che il sistema ha un sostegno imprescindibile nella legge elettorale<sup>24</sup>, rimasta sostanzialmente inalterata dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi.

Il testo costituzionale attuale differisce sensibilmente da quello del 1958. Allora l'avvento della quinta Repubblica fin dall'inizio costituì la rivincita delle forze conservatrici sul precedente regime parlamentare, travolto da una crisi politica e sociale e dagli effetti della guerra di Algeria, ed essa diede luogo ad un potere forte a spese di quello dei partiti e del parlamento fondato sull'autorità di un uomo investito della legittimità popolare. Per la prima e unica volta il Presidente della Repubblica il 21 dicembre 1958 venne eletto da un collegio di settantaseimila notabili portatore di un nettissimo orientamento di destra. Già alla successiva elezione del 1962, in seguito ad una riforma costituzionale, il Presidente fu eletto direttamente dal popolo. Ulteriormente rafforzato dall'unzione diretta della nazione, appoggiandosi ad un premier e ad un parlamento del suo stesso colore politico, il Presidente francese gode di un potere anche superiore a quello del Presidente americano. Ma le cose sono un po' più complicate e, come dice Sartori, «sarebbe pertanto fuorviante far discendere il sistema semipresidenziale francese dal solo testo costituzionale»<sup>25</sup>.

La caratteristica del semipresidenzialismo è di avere una struttura ad autorità duale, che stabilisce quindi una diarchia fra un Presidente, capo dello Stato, e un primo ministro che guida il governo. La cosa non crea problema fin quando il Presidente e l'Assemblea Nazionale, che dà la fiducia al governo del premier designato dal Presidente, sono espressione della stessa maggioranza. Se il capo dello Stato è effettivamente il leader della sua maggioranza, egli non avrà difficoltà a sostituire il primo ministro, che volesse chiedere la fiducia dell'Assemblea per rafforzare la tentazione verso una diarchia, con un uomo più affidabile. Dal 1958 al 1986 nessun capo di Stato e primo ministro occidentale – e nemmeno il presidente degli Usa – ha avuto a disposizione prerogative così vaste come quelle del presidente francese.

Appena però il primo ministro è il leader riconosciuto di una maggioranza ostile al presidente, le tensioni istituzionali sono all'ordine del giorno. Quando si verificano due diverse maggioranze, l'una che elegge il Presidente e l'altra che elegge l'Assemblea Nazionale, le cose si complicano. Con una maggioranza unificata il Presidente prevale sul primo ministro, con una maggioranza disgiunta prevale il primo ministro forte della sua maggioranza parlamentare. Quest'ultimo è il caso che viene definito *coabitazione*, che però, pur con inevitabili inconvenienti, nei fatti è stata gestita dai due soggetti con un ragionevole bilanciamento, senza che il Presidente avesse la tentazione di ricorrere allo scioglimento dell'Assemblea Nazionale.

Non l'Assemblea Nazionale ma il capo dello Stato è il vero artefice dell'ascesa e del declino dei governi. Non è nella Costituzione la soluzione del problema ma nel voto. Si passa dal presidenzialismo al parlamentarismo a seconda del risultato elettorale. Se in parlamento c'è una maggioranza con lo stesso colore di quella presidenziale, il capo dello Stato gode di tutto il plusvalore politico conferitogli dal voto popolare. Ma quando al governo ci sono forze di un altro colore, il fatto che il capo dello Stato nomini il primo ministro o presieda il consiglio dei ministri non va oltre un potere di condizionamento più o meno limitato. A Costituzione invariata, riemergono requisiti essenziali propri di un sistema parlamentare. Ecco i periodi di coabitazione: tra il 1986 ed il 1988 al presidente socialista François Mitterrand si affiancava il primo ministro neogollista Jacques Chirac; in due anni, tra il 1993 ed il 1995, allo stesso Mitterrand si contrapponeva il primo ministro neogollista Édouard Balladur; la terza coabitazione, la più lunga dato che durò un'intera legislatura, tra il 1997 ed il 2002 ha visto il presidente Jacques Chirac, neogollista, con il primo ministro Lionel Jospin, socialista.

Una riforma costituzionale ha cercato di risolvere il problema in via definitiva, stabilendo che il mandato del Presidente, che prima durava sette anni, e quello dell'Assemblea fossero tutti e due di cinque anni, in

---

<sup>24</sup> La legge elettorale francese funziona così. Il territorio nazionale è diviso in tanti collegi uninominali quanti sono i seggi da attribuire nell'Assemblea Nazionale. Vengono ammessi al secondo turno i candidati che abbiano conseguito almeno il 12,50 per cento degli elettori, non dei votanti. Tra i due turni, sulla base dei risultati del primo, si svolgono trattative a livello di collegio e nazionale tra i partiti che determinano desistenze e apparentamenti, puntando sul candidato che abbia più possibilità di vittoria. È rarissimo che al secondo turno si fronteggino più di due candidati. Il meccanismo elettorale, come si vede, spinge verso la formazione di due coalizioni con un effetto maggioritario.

<sup>25</sup> G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., p. 136.

modo che le due elezioni fossero contigue, prima quella del Presidente e subito dopo quella dell'Assemblea Nazionale, nella speranza che gli elettori dessero la stessa maggioranza al Presidente e all'Assemblea, speranza che le ultime elezioni del 2022 hanno frustrato. Il rischio di conflitto tra il governo e il Presidente rimane sempre in agguato persistendo l'instabilità del sistema dei partiti e la conseguente mutevolezza del voto popolare. Tale rischio, come si è visto, non si elimina col presidenzialismo né finora è stata escogitata, fuori dal parlamentarismo, una formula che lo superi.

L'ipotesi sul tappeto al momento più accreditata per la riforma della Costituzione italiana è quella del semipresidenzialismo alla francese (se ne possono allestire diverse altre forme). Occorrerebbe dunque mettere mano all'intera Parte II, cosa che, data la grande estensione dell'intervento riguardante l'ordinamento dello Stato, suscita seri dubbi circa la compatibilità con l'art. 138. Si dubita cioè che non si sia più di fronte ad una modifica ma ad uno stravolgimento del testo costituzionale, così da mettere in piedi un'altra Costituzione, dubitando ulteriormente che non si opererebbe nell'ambito di un potere costituito ma che si attiverebbe un potere costituente. Giova allora vedere quali sono i poteri del Presidente della Repubblica francese

Il Presidente detiene un vero potere di indirizzo politico, specialmente nel campo della politica estera, ed è a capo della diplomazia e delle forze armate, oltre a presiedere il Consiglio Superiore della Difesa e il Consiglio Superiore della Magistratura.

Il potere più importante del Presidente è quello di nominare il primo ministro, in base al risultato legislativo. I poteri del Presidente possono essere classificati in esclusivi e condivisi. Questi ultimi sono condivisi con il governo, ossia gli atti esercitati in tali ambiti devono essere controfirmati dal primo ministro e, all'occorrenza, dai ministri responsabili.

Tra i poteri esclusivi del Presidente si annoverano: ricorso al referendum su proposta del governo o delle camere; diritto di sciogliere l'Assemblea Nazionale; nomina di tre membri e del presidente del Consiglio costituzionale; controllo di legittimità costituzionale preventivo: può chiedere al Consiglio costituzionale un ulteriore controllo di una legge prima della promulgazione.

Tra i principali poteri condivisi, invece, si ritrovano: nomina/revoca di ministri su proposta del primo ministro; promulgazione di leggi deliberate dal Consiglio dei ministri; negoziazione e ratifica dei trattati internazionali.

Un potere, estremamente importante, è che in caso di emergenza nazionale il Presidente assume pieni poteri e può legiferare per decreto.

come si ricava ad esaminare le leggi a cui la Costituzione conferisce il carattere di leggi organiche e l'elenco delle materie elencate nell'art. 34 C.f., il Governo francese gode di una vastissima competenza normativa esclusiva in tantissimi settori fondamentali, come quelli dell'economia, dell'industria, del credito, dei trasporti, dell'energia, per citarne alcuni<sup>26</sup>.

### **Le sirene e le illusioni del presidenzialismo**

Lo scopo centrale dei sostenitori del presidenzialismo è di annullare, attraverso l'elezione diretta del vertice dello Stato, l'attuale funzione del Presidente della Repubblica di garante imparziale dell'unità nazionale (e cioè sia della maggioranza che delle minoranze) per trasformarla in una funzione di parte qual è quella che spetta al maggiore titolare dell'indirizzo politico di maggioranza.

Con questa operazione le minoranze, attraverso la trasformazione dell'organo supremo di garanzia nell'organo supremo di governo, vengono a perdere una delle loro maggiori linee di difesa, mentre si concentra nelle mani di una sola persona fisica un potere particolarmente esteso e penetrante. Si viene così a demolire uno dei due perni fondamentali chiamati a sorreggere quella funzione di controllo costituzionale – contrapposta alla funzione di indirizzo politico affidata al Parlamento ed al Governo – che la Costituente intese affidare, con competenze diverse ma convergenti, al Presidente della Repubblica ed alla Corte costituzionale. Una funzione di controllo costituzionale che, in questi settantasei anni di esperienza repubblicana, ha operato efficacemente così da controbilanciare (e talvolta supplire) le carenze di un sistema politico autoreferenziale che nel corso del tempo anziché correggere ha finito per aggravare

---

<sup>26</sup> G. Caporali, *Separazione dei poteri*, cit.

le proprie disfunzioni e divisioni interne. Ed è proprio al buon rendimento di questa funzione di controllo costituzionale che va riferita la tenuta complessiva del nostro impianto istituzionale anche nelle sue fasi più critiche<sup>27</sup>.

L'idea di governo per sua natura tende ineluttabilmente a trovare una dimensione unitaria ed è quindi del tutto naturale per il potere esecutivo cercare di riunire in sé il potere legislativo o comunque di agire in modo da conquistare la supremazia su di esso, collocandolo in una posizione di sostanziale subalternità<sup>28</sup>.

Da un lato, si manifesta un'evidente marginalizzazione del Parlamento come luogo di negoziazione politica e di decisione istituzionale (anche e segnatamente sul versante legislativo) [...]; dall'altro lato un rafforzamento abnorme (rispetto ai principi del sistema parlamentare) dei poteri del Governo, inteso come collegio nella pluralità dei suoi componenti e come quello rappresentato dall'ufficio e dalla persona del Presidente o primo ministro che ha assunto un ruolo assolutamente centrale<sup>29</sup>.

Si tratta allora non di inventare una formula astratta di ingegneria costituzionale ma, facendo tesoro delle proprie e altrui esperienze positive e negative, di respingere le chimere presidenzialistiche e semipresidenzialistiche, che costituiscono modi per assecondare la suddetta tendenza governativa a soggiogare il parlamento senza andare alla radice dei problemi della crisi della governabilità<sup>30</sup>, e di seguire il suggerimento dei costituenti di razionalizzare adeguatamente il rapporto tra potere esecutivo e potere legislativo, scartando l'altra illusione della loro netta separazione. Un'impostazione del genere schiverebbe le critiche di volere stravolgere il testo attuale della Costituzione fin quasi a crearne una nuova, mentre essa si limiterebbe, in un quadro omogeneo, a una serie breve di modifiche puntuali. In detto quadro non potrebbero rientrare alcune misure da varare con leggi ordinarie.

Cominciando da queste ultime, risulta pressante creare con legge uno statuto dei partiti politici, conferendo loro una configurazione giuridica rigorosa sia pure elastica, che definisca il carattere democratico della loro vita interna: metodo delle selezioni dei gruppi dirigenti e della scelta della linea politica, trasparenza e rendicontazione delle entrate e delle spese, procedure per le candidature che assicurino la partecipazione degli iscritti, sanzioni per il mancato rispetto delle regole. Sarebbe il caso di ripensare alla reintroduzione del finanziamento pubblico per combattere il malcostume e garantire l'adesione alle norme. Ciò deve essere accompagnato da adeguate forme di controllo da parte di soggetti terzi e indipendenti. Un *reset* di tal genere spingerebbe i partiti a rinvigorire, *rectius* a creare rapporti stabili coi propri elettori, fidelizzandoli e rendendo così più prevedibili gli esiti elettorali. C'è chi ritiene che la crisi dei partiti sia ormai irreversibile e che quindi sia conclusa l'era del partito politico come soggetto associativo che promuove la partecipazione e media gli interessi. È per questo che il problema centrale è la "disciplina democratica" del sistema dei partiti, la mancanza della quale incide negativamente sul corretto funzionamento delle istituzioni.

<sup>27</sup> E. Cheli, *Perché dico no al presidenzialismo*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 3, 2022.

<sup>28</sup> Una condizione di tale subalternità viene raggiunto con l'art. 49 della Costituzione francese, che detta: «Il Primo ministro può, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul voto di un progetto di legge finanziaria o di finanziamento della previdenza sociale. In tal caso, detto progetto è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia, presentata nel termine di ventiquattro ore, venga votata alle condizioni previste dal comma precedente. Il Primo Ministro può, inoltre, ricorrere a tale procedura per un altro disegno o per una proposta di legge a sessione». È la cosiddetta ghigliottina.

<sup>29</sup> V. Cerulli Irelli, *La forma di governo vigente e la sua riforma*, Intervento svolto nel corso del Seminario sulle riforme istituzionali svoltosi il 14 giugno 2010.

<sup>30</sup> «tutti coloro che hanno coltivato [l'idea del presidenzialismo], sia pure da angolazioni politiche diverse, sembrano essersi ispirati ad una convinzione apprezzabile, ma di stampo illuminista: alla convinzione cioè che al malfunzionamento della politica e all'inadeguatezza di una classe governante si potesse porre rimedio attraverso modifiche del modello costituzionale. Tesi fallace dal momento che viene a riferire ad un difetto della macchina costituzionale le disfunzioni prodotte essenzialmente dalla cattiva qualità del carburante politico cui spetta il compito di far funzionare la macchina» (E. Cheli, *Perché dico no al presidenzialismo*, cit.). Nelle odierne democrazie il governo non è detentore del mero potere di dare esecuzione ai deliberati del potere legislativo, ma esso è il *motore* della vita politica e in quanto tale esercita il proprio potere prevalentemente attraverso le leggi.

Per quanto riguarda la legge elettorale, occorre trovare un corretto equilibrio tra le esigenze della rappresentatività e quelle della governabilità, fermando la deriva che da troppo tempo spinge verso ipotesi che hanno come unico scopo quello di assicurare che dalle urne esca una maggioranza solida anche quando la rappresentanza viene palesemente trascurata, e che magari sono state approvate per favorire alle elezioni la maggioranza che le ha approvate. D'altra parte l'esperienza ha insegnato che la strada della legge elettorale, da sola, non garantisce affatto la stabilità governativa. Per restituire autorevolezza e rappresentatività al Parlamento, occorre una nuova legge elettorale per assicurare che i singoli parlamentari e i loro gruppi siano rappresentativi delle comunità dei cittadini e portatori nella sede della decisione politica dei loro interessi. Il modello da prendere in considerazione è senz'altro il metodo del collegio uninominale a doppio turno<sup>31</sup>.

Come ulteriore intervento fuori dalla Costituzione, bisogna mettere mano ai regolamenti parlamentari, ai quali spetta il compito di disciplinare i lavori e di assicurare piena legittimità ai provvedimenti che vengono presi ma anche quello di rendere fluidi e celeri i processi decisionali. Non sarebbe peregrino pensare di approvare detti regolamenti con legge per dare modo alla Corte costituzionale di verificarne, eventualmente, la costituzionalità.

Passando alle misure da inserire in Costituzione<sup>32</sup>, la prima è il superamento del bicameralismo perfetto, differenziando i compiti e le funzioni di Camera e Senato. Il punto è di evitare l'inutile duplicazione delle deliberazioni ma le due Camere devono mantenere un forte rapporto fra di loro. In una lista di provvedimenti ben determinati, per esempio appunto, l'approvazione della legge elettorale, le due Camere devono deliberare in seduta comune, come anche in altre materie: legge di bilancio, trattati internazionali, ovviamente modifiche e leggi costituzionali, ecc.<sup>33</sup> Ciò potrebbe configurare l'istituto delle leggi cosiddette organiche, in uso in Francia e in Spagna.

La figura del Presidente del Consiglio dei ministri andrebbe rafforzata superando la sua posizione di *primus inter pares*, facendolo eleggere dal Parlamento prima della formazione del governo e conferendogli il potere di sostituire i ministri che dimostrassero incapacità o mancato rispetto della linea programmatica del governo. Occorre cioè che il Presidente possa monocraticamente nominare e revocare i ministri.

Come dimostra l'esperienza tedesca, l'istituto della sfiducia costruttiva, per cui la sfiducia del premier deve essere contestuale alla designazione di un altro premier, contribuisce fortemente alla stabilità governativa, impedendo la crisi al buio che potrebbe rivelarsi irrisolvibile e condurre quindi allo scioglimento delle Camere.

Dovrebbe essere disciplinato con maggiore rigore l'istituto del decreto legge, che deve rispettare il requisito dell'omogeneità delle materie, oltre a quelli della necessità e dell'urgenza. Inoltre le eventuali modifiche e integrazioni in sede di conversione in legge dovrebbero essere puramente correttive e non dovrebbero quindi eccedere il contenuto del decreto.

Le suddette sarebbero tutte modifiche puntuali e integrative della Costituzione vigente, molto distanti da quelle vaste ed eterogenee che tendevano di fatto a stravolgere il sistema costituzionale e a mutare la natura della Carta. Il complesso degli interventi prospettati costituisce un pacchetto che contribuirebbe, in una visione organica, a una forte razionalizzazione della forma di governo rimanendo pienamente all'interno del parlamentarismo.

Per la conclusione lasciamo la parola a Carlo Galli:

Oggi l'avversario da battere, l'ostacolo da superare, è la debolezza del sistema politico. A cui, in primo luogo, si cerca di ovviare facendo altro, cioè tentando la riforma/cambiamento della costituzione; impresa [...] fuori bersaglio, futile e pericolosa, per la quale, soprattutto, non c'è, in ogni caso, energia politica sufficiente. Perché mai, infatti, un ceto politico allo stremo dovrebbe sapere riformare lo Stato, quando non riesce nemmeno a fare una legge elettorale? Perché la debolezza dovrebbe diventare energia? Perché si dovrebbe inventare il gollismo senza de Gaulle? Forse perché non c'è alternativa e la riforma della

<sup>31</sup> Si veda G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pp. 25-26.

<sup>32</sup> Nell'ottobre 2020 il PD ha presentato un disegno di legge costituzionale che reca il titolo *Razionalizzazione del parlamentarismo attraverso la valorizzazione del Parlamento in seduta comune per la definizione dell'indirizzo politico nazionale, l'introduzione della sfiducia costruttiva e di nuovi elementi di differenziazione di Camera e Senato*.

<sup>33</sup> La seduta comune è oggi facilmente praticabile con la riduzione del numero dei parlamentari.

costituzione è l'ultima speranza della nazione? In verità [...] dalla crisi politica si può uscire politicamente, cioè agendo sul sistema politico, prendendo sul serio la questione della rinascita dei partiti; mentre la riforma della costituzione, nella forma che ha assunto o può assumere, sembra piuttosto un'assicurazione sulla vita per il governo, una sua legittimazione che vada oltre la necessità contingente, la debolezza della politica. Oppure una mossa disperata dei partiti, che cercano di scaricare sulla costituzione le loro difficoltà<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> C. Galli, *Perché mai il presidenzialismo?* centroriformastato.it, pubblicato il 25 giugno 2013.