

***Dalla forma di governo ai partiti: i prolegomeni di una rappresentanza sbiadita.  
Qualche considerazione a partire dall'opera di A. Lanzafame, "La vis expansiva  
della rappresentanza"***\*\*

di **Fabrizio Iannetti** – Dottorando in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale presso  
l'Università di Roma "Sapienza"

**ABSTRACT:** The crisis of political representation leads us to reflect on forms of government, with the aim to find an organization of powers which gives a new democratic force to the political-institutional system. A debate that has developed around the theses of the supporters of parliamentarism and presidential systems. Starting from the Opera of Lanzafame, the article highlights some criticalities of presidentialist forms of government and the danger of plebiscite drifts in the Italian context, characterized by the crisis of the party system.

**SOMMARIO:** 1. La forma di governo alla luce della rappresentanza. Brevi premesse di metodo per uno studio democratico dell'organizzazione dei poteri. – 2. Per una democrazia d'investitura: l'organizzazione dei poteri e l'inane "forza" del Presidente della Repubblica elettivo. – 3 Il modello presidenziale alla prova della stabilità del sistema politico. Uno sguardo al caso italiano. – 4. La crisi del parlamentarismo e la sua forza rappresentativa: brevi osservazioni conclusive.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## **1. La forma di governo alla luce della rappresentanza. Brevi premesse di metodo per uno studio democratico dell'organizzazione dei poteri**

Il volume “*la vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenze costituzionali*” di Agatino Giuseppe Lanzafame si colloca nell'alveo del dibattito dottrinario dedicato alla crisi dello Stato costituzionale e affronta il tema della profonda crisi della rappresentanza politica, giungendo a individuarne la soluzione in una forma di governo di tipo presidenziale.

La rappresentanza<sup>1</sup> è, infatti, uno degli elementi che più connota la forma di Stato perché attiene al rapporto tra i cittadini della comunità politica statale e le istituzioni pubbliche. Ne consegue il suo ruolo di strumento volto a dare voce alla sovranità popolare e volto altresì a favorire la derivazione popolare del potere, conferendo democraticità allo Stato moderno<sup>2</sup>.

Proprio le disfunzioni del modello democratico-rappresentativo incentivano l'A. a indagarne le cause. In particolare, egli si sofferma sull'incidenza esercitata dall'ordinamento internazionale e sovranazionale nella vita interna degli Stati e sulla riduzione della loro capacità rappresentativa, evidenziando come la delocalizzazione delle decisioni finisca col costituire una cessione di sovranità<sup>3</sup>, come afferma l'art.11 Cost., ma altresì un fattore di compressione della sovranità statale<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del concetto di rappresentanza si veda, V.E. Orlando, *Del fondamento della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale, Scritti vari (1881-1940)*, Giuffrè, Milano 1954, pp. 417 ss.; S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 5-26, spec. 21 ss.; D. Nocilla, L. Ciaurro, *Rappresentanza politica* (voce), *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano 1987, pp. 543-609; H.F. Pitkin, *The concept of representation*, University of California press, Berkeley-Los Angeles-London, 1972, trad. It., *Il concetto di rappresentanza*, a cura di E. Zaru, Rubettino, Soveria Mannelli, 2017.

<sup>2</sup> Lo ha sostenuto anche la Corte costituzionale nella sent. 1 del 2014. Sul punto, si veda il dibattito in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pag. 629-714, con interventi di G. Azzariti, S. Bartole, R. Bin, G. Brunelli, P.A. Capotosti, L. Carlassare, A. Cerri, M. Dogliani, T.F. Giupponi, F. Lanchester, V. Onida, F. Rimoli, R. Romboli, G.M. Salerno, F. Sorrentino, S. Staiano; si veda inoltre “*Le Corti e il voto. La sentenza della Corte costituzionale sul sistema elettorale*”, Atti del seminario, Università “La Sapienza”, Roma, il 29 Gennaio 2014, in *Nomos*, n. 3, 2013. Si veda, inoltre, G. Azzariti, *Ragionevolezza, scopo e valore della legge elettorale. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Costituzionalismo.it.*; anche L. Ronchetti, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, pp. 11-38; A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forumcostituzionale*.

<sup>3</sup> Sul complesso rapporto tra l'Ordinamento nazionale e quello internazionale è stato rilevato come “*la cementificazione dell'indirizzo politico puntuale e complessiva in normative aventi efficacia superiore a quella legislativa, nazionale o europea che sia, degrada detta funzione a mera attività di normazione attuativa, degrada il*

Tuttavia, il ruolo preminente che lo Stato nazionale continua a rivestire nelle dinamiche internazionali e l'impossibilità - almeno per il momento - di teorizzare un costituzionalismo senza Stato, stimolano l'A. a una riflessione sulle forme di governo<sup>5</sup>.

Partendo dalla stretta interdipendenza che lega la forma di Stato e la forma di governo<sup>6</sup>, l'analisi evidenzia l'opportunità di intervenire sull'organizzazione dei poteri per addivenire a un modello di forma di governo che sia ancorato "ai principi di sovranità popolare, rappresentanza e responsabilità politica"<sup>7</sup>.

Non deve sottovalutarsi, infatti, come procedere a una classificazione e comparazione delle forme di governo dal punto di vista della rappresentanza offra la possibilità di coniugare il pluralismo sociale con il problema del rendimento della forma di governo, enfatizzando la qualità e la quantità di democrazia negli ordinamenti costituzionali<sup>8</sup>. Da qui l'esigenza di Lanzafame di individuare una nuova tassonomia delle forme di governo che permetta di ricostruire un sistema di regole capaci di interpretare le trasformazioni in atto e di resistere nel tempo<sup>9</sup>.

---

*ruolo delle assemblee elettive, schiaccia la rappresentanza, dissolve la democrazia*", G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005, p. 8.

<sup>4</sup> Lanzafame pone l'attenzione sullo "svuotamento" dell'autonomia decisionale dello Stato nazionale, generato dalla crescente forza condizionante delle decisioni del Fondo Monetario internazionale e delle agenzie di *rating* nei confronti degli Stati nazionali nonché, a seguito della crisi economica, dalla capacità della BCE di "persuadere" gli Stati a intervenire in ambito economico e istituzionale, p. 7 ss..

<sup>5</sup> P. 15.

<sup>6</sup> Il legame tra forma di Stato e forma di governo ha stimolato l'interesse di numerosi autori: se Giuseppe Ugo Rescigno si è impegnato a superare la distinzione tra forma di Stato e forma di governo, si veda G. U. Rescigno (*voce*) *Forme di Stato e Forme di governo*, estratto da *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XIV, Roma, 1988, Costantino Mortati ebbe modo di rilevarne la stretta interconnessione. Dopo che la riflessione dottrinarica dagli anni '30 del secolo scorso, con gli articoli sulla teoria delle forme di Stato e sulla classificazione delle forme di governo di Emilio Crosa, in Italia, aveva segnato la loro distinzione, *ivi*, p. 5, C. Mortati evidenziò come la forma di Stato e la forma di governo riguardassero due aspetti dello stesso problema attinente al "modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società", *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 3. Anche Lanzafame evidenzia la reciproca capacità condizionante della forma di Stato e della forma di governo. Da un verso, infatti, l'assetto organizzativo degli organi costituzionali titolari dell'indirizzo politico, secondo la definizione classica della forma di governo, incide sulla finalità democratica dello Stato. Nel dettaglio, i prevedibili effetti derivanti dalle tensioni cui la forma di governo è sottoposta, anche a seguito delle costanti pressioni provenienti dalle dinamiche che attraversano il sistema politico, e il sistema dei partiti nello specifico, si ripercuotono sulla stessa forma di Stato. Dall'altro, la forma di Stato esercita un'influenza sul funzionamento degli organi costituzionali, dirigendone l'agire, p. 4.

<sup>7</sup> P. 5.

<sup>8</sup> Nello stesso senso si è espresso G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 3, 1998, p. 22 e ora in *Convivenza nella libertà: scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Vo. 1, Jovene, Napoli, 1999, pp. 573-610.

<sup>9</sup> P. 57. Gli interventi sull'architettura dell'organizzazione dei poteri, valorizzando gli strumenti messi a disposizione dall'esperienza giuridica, consentono alla Costituzione di continuare a porsi quale ancora e guida nella tensione dialettica del "rapporto tra stabilità e mutamento" che caratterizza le democrazie pluraliste. Sul punto si veda la riflessione di C. Pinelli, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, p. 3 e *Id.*, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, pp. 290-292.

La necessità di “operare per una riformulazione della definizione di forma di governo”<sup>10</sup>, induce l’A. a non ritenere esaustiva la sua descrizione come “allocazione dei poteri tra i vari organi di indirizzo politico dello Stato” ma a prendere in considerazione anche “il tema delle relazioni che intercorrono tra gli stessi”<sup>11</sup>. La forma di governo – definita dall’A. “fenomeno normativo complesso”<sup>12</sup> – può essere assunta così nella sua totalità, comprensiva di ogni elemento utile a descriverla e a conferirle l’elasticità necessaria per affrontare le trasformazioni in atto all’interno degli Stati e nei rapporti inter-statali. Tra questi, assumono un particolare rilievo l’organizzazione dei partiti e la legge elettorale, considerati da Lanzafame quali elementi strutturali della forma di governo.

Sulla scia dell’insegnamento di Maurice Duverger<sup>13</sup> e di Leopoldo Elia<sup>14</sup>, l’A. riconosce la capacità del sistema dei partiti di plasmare le stesse fattispecie costituzionali<sup>15</sup>, talché “lo studio delle forme di governo” non può prescindere dalla valutazione della capacità del sistema politico di “realizzare l’interesse pubblico secondo le esigenze che promanano dalla società” e di “imprimere democraticità alla gestione dello Stato”<sup>16</sup>.

Per quanto attiene invece al secondo elemento, l’A. sottolinea come sia la legge elettorale a garantire la responsabilità degli organi costituzionali alla volontà dei cittadini democraticamente espressa. Se da un lato il “voto popolare” determina la nascita del rapporto rappresentativo, dall’altro, configurandosi come “mandato, indirizzo e sanzione”<sup>17</sup>, permette di leggere la rappresentanza nel suo significato di “conoscenza” reciproca delle opinioni e delle decisioni dei rappresentanti, nonché della volontà del corpo elettorale.

Dunque, nella riflessione sulle forme di governo, i partiti politici e la legge elettorale evidenziano l’importanza assunta dal momento della legittimazione: è dalla legittimazione

<sup>10</sup> P. 5.

<sup>11</sup> P. 4.

<sup>12</sup> P. 6.

<sup>13</sup> M. Duverger, *Les partis politique*, Colin, Paris, 1951, trad. it, *I partiti politici*, a cura di J.C. Tosi, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, *passim.*; *Id.*, *La nostalgie de l’impuissance*, A. Michel, Paris, 1988, *passim.*

<sup>14</sup> L. Elia, voce *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del diritto*, Vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634-675.

<sup>15</sup> P. 19.

<sup>16</sup> P. 41. Tale posizione non è condivisa da parte della dottrina che ritiene invece che le forme di governo debbano esser studiate a prescindere dal concreto funzionamento che può variare, anzi, nella sostanza e a seconda delle condizioni concrete fino a dover rinunciare a un modello vero e proprio, così M. Luciani voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 554 ss..

<sup>17</sup> P. 51.

democratica degli Organi statali che discende “*la legittimazione del potere, la legittimazione dell’indirizzo politico e la sanzione della responsabilità*”<sup>18</sup> per le scelte adottate.

Sono queste le premesse che conducono l’A. a misurarsi in un’operazione di ingegneria costituzionale in grado di consentire alla rappresentanza di espandere la propria forza.

## **2. Per una democrazia d’investitura: l’organizzazione dei poteri e l’inane “forza” del Presidente della Repubblica elettivo**

Da quanto emerso poc’anzi, per l’A. la rappresentanza è la chiave attraverso la quale si può riflettere sulle forme di governo dal punto di vista della legittimazione del potere, della determinazione degli indirizzi e della sanzione della responsabilità ed è utilizzata da Lanzafame in chiave di comparazione.

Usando il prisma della rappresentanza politica, l’analisi della forma di governo parlamentare risulta assai accurata. L’A. si sofferma in particolar modo sulle sue criticità e, nello specifico, dà conto di un fenomeno ormai lungamente studiato che è quello della perdita di centralità del Parlamento, causata per l’appunto dalla crisi della rappresentanza<sup>19</sup>. Tale problema interessa tutti i sistemi parlamentari e sollecita l’attenzione sulla “*marginalizzazione*” delle assemblee nel processo di determinazione dell’indirizzo politico<sup>20</sup> e nell’esercizio del “*potere nell’attività legislativa*”, ormai quasi completamente attratti nelle competenze del potere esecutivo<sup>21</sup>.

Se già la definizione di forma di governo parlamentare risulta incerta e “*fuorviante sotto un punto di vista descrittivo*”<sup>22</sup>, è soprattutto il tema della sovranità che preoccupa Lanzafame. La crisi del Parlamento e l’intervento “*straripante*” del potere esecutivo nell’indirizzo politico allontanano i cittadini, veri detentori della sovranità, dal circuito decisionale e pongono le basi per una riforma in senso presidenzialista della forma di governo.

Fotografata la debolezza del Parlamento, l’A. focalizza l’attenzione sulle forme di governo c.d. a doppia legittimazione democratica. Tale modello si caratterizza per l’investitura diretta del

---

<sup>18</sup> P. 26.

<sup>19</sup> P. 63.

<sup>20</sup> P. 64.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> P. 63.

Presidente della Repubblica e per il suo coinvolgimento nel circuito decisionale, attribuendogli un ruolo centrale nella determinazione dell'indirizzo politico.

Per l'A. la partecipazione del Presidente della Repubblica all'attività di indirizzo, insieme alla “*idoneità delle procedure previste per la sua investitura*” e alla “*regolarità del sistema politico*”<sup>23</sup>, conferisce forza alla rappresentanza.

L'assunto è ricavato dall'attenta analisi dell'esperienza francese, da cui si evince un principio tanto semplice quanto essenziale: esiste un rapporto diretto tra la capacità rappresentativa e la forza politica del Presidente. In altri termini, quanto più è rappresentativo il Presidente tanto più è forte politicamente<sup>24</sup>. Da qui emergerebbe che decisivi per affermare la forza politica del Capo dello Stato sono la competizione elettorale-programmatica e la capacità di affermarsi come *leader* del partito<sup>25</sup>. Sono infatti questi due elementi a determinare la “*vis expansiva della rappresentanza politica che dà sostanza ai poteri presidenziali*”<sup>26</sup> e a rinvigorire il rapporto con il corpo elettorale, tutto incentrato sulla condivisione dell'indirizzo politico elaborato dal Capo dello Stato. La sola elezione diretta non competitiva costituirebbe, invece, semplicemente il presupposto per l'intervento politico del Presidente.

La virtù del sistema a doppia legittimazione risiede, dunque, nella possibilità offerta ai cittadini di manifestare la propria volontà nella scelta sia del Presidente della Repubblica, sia del Parlamento. Inoltre, l'elezione non contestuale degli Organi rappresentativi conferirebbe una maggiore aderenza dell'indirizzo politico alla mutevole volontà del corpo elettorale. Non sorprende quindi l'utilizzo della definizione di sistema a “*polindirizzi*”, volta a evidenziare la pluralità dei soggetti che, eletti direttamente, sono impegnati nella determinazione dell'indirizzo politico<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> P. 270.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Attraverso l'assunzione della *leadership* del partito e della guida della maggioranza politica in Parlamento, il Capo dello Stato riveste un ruolo centrale nell'attività di indirizzo (P 154 e p. 270). Non può essere sottovalutata, tuttavia, la possibilità che nei sistemi a doppia legittimazione si verifichino casi di c.d. coabitazione. Il Presidente della Repubblica e il Parlamento, infatti, possono rappresentare maggioranze diverse. In tal senso, se si può individuare proprio nella coesistenza di indirizzi diversi il cuore democratico dei sistemi semipresidenziali, per Lanzafame la democraticità è espressa nella capacità rappresentativa dell'Organo monocratico, p. 177.

<sup>26</sup> P. 270.

<sup>27</sup> In questa classificazione sono ricondotte le forme di governo austriaca, polacca e portoghese, tutte ispirate al modello francese della V Repubblica – introdotta con la riforma costituzionale del 1958 e riformata nel 1962 con la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica (v. p. 72). L'esperienza francese, assunta dalla dottrina come prototipo del semipresidenzialismo, è proprio quella da cui l'A. parte per saggiare la bontà dell'elezione diretta del Capo dello Stato. Sul semipresidenzialismo francese, per tutti, M. Duverger, *Institutions politiques et droit*

L'esistenza di un indirizzo politico presidenziale, oltre a quello parlamentare, si ripercuote sui rapporti istituzionali tra gli organi della rappresentanza. È infatti nella diversa modulazione degli equilibri tra il Presidente della Repubblica e il circuito Governo-Parlamento che si estrinseca, per l'A., la forza rappresentativa dei sistemi a doppia legittimazione democratica.

La tesi della forza espansiva della rappresentanza troverebbe conferma anche nelle forme di governo portoghese<sup>28</sup> e austriaca nelle quali la figura del Capo dello Stato è stata posta ai margini del sistema politico. La neutralizzazione del ruolo del Presidente, verificatasi anche in Polonia e Finlandia, non gli avrebbe impedito di intervenire nei momenti di incertezza del sistema politico per manifestare il proprio indirizzo politico, entrando così in un vero e proprio rapporto dialettico con la maggioranza di governo.

Da ciò emerge come la collocazione del Presidente della Repubblica al vertice del potere esecutivo<sup>29</sup> dipenderebbe non dalla sua investitura diretta ma “*dall'articolazione del processo elettorale e dalle regolarità degli attori politici*”<sup>30</sup>. Nello specifico, l'A. evidenzia come, nel funzionamento del sistema semipresidenziale, la stabilità del sistema dei partiti favorirebbe la neutralizzazione del Presidente della Repubblica, mentre un sistema partitico fragile accentuerebbe

---

*constitutionnel*, PUF, Paris, 1970; *Id.*, *Échec au roi*, Vol. I, A. Michel, Paris, 1978, e *Id.*, «*A new political system model: semi-presidential government*», in *European Journal of Political Research*, vol. 8, n. 2, 1980, pp. 165-187.

<sup>28</sup> In Portogallo la riduzione dei poteri presidenziali è intervenuta con la modifica costituzionale del 1982, a seguito dei contrasti verificatisi tra il Presidente della Repubblica e il Primo ministro nei periodi di coabitazione, quale ad esempio quello tra il Presidente della Repubblica Eanes e il Capo del Governo Sa Carneiro, e che portò Leopoldo Elia a consolidare un giudizio negativo del semipresidenzialismo, riscontrandone un suo mal funzionamento, L. Elia, *Per una nuova forma di governo parlamentare, Intervento alla Tavola rotonda su Parlamentarismo e presidenzialismo, svoltasi al Senato della Repubblica, Roma, l'11 giugno 1991* in *Il Politico*, n. 2, 1991, pp. 218-224 e ora in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 425. Il sistema portoghese è stato originariamente classificato dalla dottrina come semipresidenziale, in quanto trovava il suo modo d'essere nella doppia fiducia di cui il Primo ministro deve godere, quella parlamentare e quella del Presidente della Repubblica. Una classificazione che oggi, tuttavia, a parere della dottrina maggioritaria, non risulta più valida. Con la maturazione del sistema dei partiti e l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1982, si è assistito, nello specifico, a una parlamentarizzazione del ruolo del Presidente della Repubblica, attraverso la riduzione dei suoi spazi di intervento politico a favore dell'Assemblea della Repubblica e l'assunzione di un ruolo di risolutore di crisi da parte del Capo dello Stato. Un superamento del sistema semipresidenziale che – nonostante permangano ancora oggi gli artt. 190 e 191 della Costituzione portoghese sulla responsabilità del Primo ministro innanzi al Presidente della Repubblica – risulterebbe evidente dalla revisione del secondo comma dell'art. 198 della Costituzione portoghese, che vincola il potere di revocare il Primo Ministro, al fine di “*assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche, sentito il Consiglio di Stato*” Si veda P.G. Lucifredi, *Il Presidente della Repubblica in Portogallo*, in *Il politico*, n. 4, 1983, p. 686. Per una attenta ricostruzione dell'esperienza costituzionale portoghese J. Miranda, *L'esperienza portoghese*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 513 ss.

<sup>29</sup> Pp. 281-282.

<sup>30</sup> P. 282.

la componente presidenzialista<sup>31</sup>. Pertanto, sembra potersi dedurre che il sistema partitico influenzi il funzionamento del semipresidenzialismo non meno di quanto condizioni gli altri sistemi di governo, tra cui quello parlamentare<sup>32</sup>.

Strettamente connesso all'articolazione del sistema politico è il secondo aspetto – la legge elettorale – sulla quale l'A. riflette a lungo, ritenendo l'opzione del doppio turno la soluzione più adatta al regime politico italiano. Il sistema elettorale alla francese, infatti, agevolerebbe il pluralismo politico al primo turno e lo semplificherebbe al secondo, valorizzando il ruolo della mediazione politica. Al secondo turno i partiti giunti al ballottaggio sarebbero incentivati a cercare un compromesso con le altre forze politiche, aprendo il proprio programma ad ulteriori proposte. La legge elettorale a doppio turno, in sostanza, favorirebbe la stabilità del sistema politico e il suo pluralismo, limitando possibili degenerazioni della forma di governo semipresidenziale. Tali correttivi migliorerebbero il rendimento della forma di governo, rafforzando il ruolo del Parlamento.

Sono queste le ragioni che spingono Lanzafame a suggerire di “*investire sulla qualità della rappresentanza politica – e innanzitutto di quella parlamentare – nonché la possibile utilità di una investitura diretta del Presidente della Repubblica*”<sup>33</sup>, segnando il passaggio a una forma di governo semipresidenziale.

Sul punto va segnalato come la proposta di modifica della forma di governo italiana in senso presidenzialista non si presenti nuova<sup>34</sup>, traendo origine da un articolato dibattito scientifico e politico sviluppatosi a partire dalla riforma francese del '58. Avversato in un primo momento per il richiamo alle forme plebiscitarie di democrazia e al recente passato dittatoriale<sup>35</sup>, tale progetto si

---

<sup>31</sup> La conferma della constatazione dell'A. si può rinvenire nella fase costituzionale portoghese e finlandese che si è caratterizzata per “*un assetto politico instabile*”, M. Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 39.

<sup>32</sup> L'influenza dei partiti sul funzionamento delle istituzioni costituzionali era stata evidenziata da C. Mortati, in *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 124, nota 16. G. Amato aveva rilevato la capacità condizionante del sistema partitico sulle forme di governo, G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato e A. Barbera (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 69.

<sup>33</sup> P. 270.

<sup>34</sup> Ci si riferisce alla proposta avanzata dal gruppo di Europa '70 all'XI congresso del partito della Democrazia Cristiana, svoltosi nel 1969. Per un approfondimento si veda C. Fusaro, *L'Italia e il modello della Quinta Repubblica: dall'odio, all'amore... e al dubbio*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/773.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/773.pdf).

<sup>35</sup> A. Panebianco, *Plebisciti e democrazia*, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 3, 1991, p. 427.



affermerò politicamente a partire dagli anni '80 con la “*grande riforma*” socialista<sup>36</sup>. Un intervento di politica costituzionale che non sembrava superare le perplessità legate alle forme di governo presidenziali e che, soprattutto, non forniva alcuna risposta adeguata alla crisi politico-istituzionale che si andava delineando. Forti dubbi furono sollevati persino da Norberto Bobbio che rifuggendo il movente dell'organizzazione politico amministrativa e dell'efficienza come obiettivo delle riforme, affermò che “*né la repubblica presidenziale né la clausola di sbarramento aumentano gli spazi di libertà*”<sup>37</sup>. In buona sostanza Bobbio contrapponeva all'efficienza quel nucleo di valori strettamente connessi alla dimensione umana invertebra nel principio dell'uguaglianza e nelle libertà individuali.

In realtà, pare emergere come, contrariamente agli intenti, il movente dell'efficienza abbia acuito la crisi della rappresentanza. La crisi dei partiti politici e la difficoltà di rappresentare la complessità della società multiforme e dinamica avrebbero condotto a ricercare facili e immediate risposte nel Governo, finendo per collocarlo al centro del sistema parlamentare<sup>38</sup>.

Ad ogni modo l'A. interviene in questo articolato dibattito difendendo le virtù dell'opzione semipresidenzialista e individuando nella carica presidenziale elettiva e nel suo coinvolgimento nell'indirizzo politico la risoluzione alla crisi della rappresentanza.

A questo punto, per verificare la solidità di tale assunto, può essere utile soffermarsi brevemente sul ruolo ricoperto dal Presidente nei sistemi caratterizzati da un accentuato pluralismo. Attraverso le ricostruzioni dottrinarie della figura presidenziale – che Lanzafame espone dettagliatamente<sup>39</sup> – si possono meglio comprendere i pericoli che l'autorevolezza istituzionale del Capo dello Stato corre nell'ipotesi di una sua investitura diretta. È infatti dalla diversa concezione del Presidente della Repubblica che discende la misura della legittimazione dei suoi poteri<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> La riforma in senso presidenzialista sollevò molte criticità per gli obiettivi di “*depotenziamento delle assemblee rappresentative*” e di “*rafforzamento degli esecutivi*” perseguiti, M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, Il Parlamento, Einaudi, Torino, 2001, p. 420.

<sup>37</sup> N. Bobbio, *Le riforme nei programmi dei partiti. Parole nella nebbia*, in *La Stampa*, 08/02/1987.

<sup>38</sup> Luciani ha evidenziato come alla perdita di centralità del luogo della rappresentanza si sia aggiunto il problema della “*crisi del rappresentante*” in M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 109 ss.. Si veda G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, pp. 29-49. Sul ruolo dei partiti e sulla loro trasformazione si veda S. Staiano, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 11 ss.

<sup>39</sup> P. 84 ss.

<sup>40</sup> Cfr. M. Luciani, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 8 e P. Stancati, *Della “neutralità” del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla (presunta) “deriva presidenzialista” nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2013, p. 4.

Le teorie che riconoscono una neutralità del Presidente della Repubblica – richiamandosi a Benjamin Constant e alla sua teoria del *pouvoir neutre* – lo collocano al di fuori delle tre funzioni classiche dello Stato: esecutiva, legislativa e giudiziaria.

Diversamente, Carlo Esposito ritiene non sussista una imparzialità<sup>41</sup> presidenziale, individuando nel “*bene comune*” la finalità verso cui il Presidente indirizza i propri interventi<sup>42</sup>.

Si aggiungono le teorie che muovono dalla tesi “*enunciata da Paolo Barile nel corso degli anni '50*” e che riconoscono nel Presidente il “*titolare, se non il principale titolare, [... di un] indirizzo politico costituzionale*”<sup>43</sup>, impegnato nell’attuazione della Costituzione in un rapporto dialettico con il Governo, orientandone le scelte in senso costituzionale.

Non può tacersi, infine, quella visione che, escludendo “*l’idea di una garanzia «politica» della Costituzione*”, non riconosce un ruolo di garanzia al Presidente, considerando mai “*ultimativi*” i suoi poteri di controllo, e che non ammette una “*gestione presidenziale degli stati di crisi*”<sup>44</sup>.

Per quel che qui interessa, si può comprendere come il ruolo del Capo dello Stato, in ognuna delle diverse teorie, trovi la forza e l’autorevolezza nella sua collocazione al vertice dell’organizzazione statale, pur se non in posizione sovraordinata rispetto agli altri poteri, e nella sua ampia capacità rappresentativa. La Costituzione, al primo comma dell’art. 87, qualifica il Presidente come “*capo dello Stato e rappresentante dell’unità nazionale*”, e proprio da questa formulazione e dall’esclusione dell’elezione diretta si può far discendere il suo ruolo di garanzia e la sua capacità di risolvere gli stati di crisi<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato (voce)*, *enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 224-246 e ora in *Id.*, *Diritto costituzionale vivente, Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992, nota 72.

<sup>42</sup> Espressione dello spazio decisionale riconosciuto dalla Costituzione al Presidente sono gli atti “*sostantivamente*” propri del Capo dello Stato, che gli sono attribuiti in quanto “*si è ritenuto opportuno che alcune decisioni entro la comunità statale siano affidate a una persona singola godente di un particolare prestigio per la posizione a essa fatta*”, *Id.*, *Diritto costituzionale vivente*, cit., p. 31.

<sup>43</sup> A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, *Atti del Convegno LUISS Guido Carli, Facoltà di Giurisprudenza, 26 novembre 2010*, p. 20.

<sup>44</sup> M. Luciani, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 19.

<sup>45</sup> Si veda in tal senso il contributo di Bettinelli che evidenzia come “*le attività del Presidente della Repubblica compiute nell’esercizio della sua funzione di Capo di Stato [...] scandiscono, per così dire, la normalità delle relazioni politiche e istituzionali*” e gli consentono di svolgere il suo “*ruolo di regolatore o moderatore della vita politica e istituzionale*” e fa discendere la sua funzione di garante della costituzione dal suo ruolo di rappresentante dell’unità nazionale, E. Bettinelli, *Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica (in un sistema politico che deraglia...)*, *Seminario 2010 dell’Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, in *Quaderno*, n. 21, 2012, pp. 27-28.

La funzione di garanzia del Presidente della Repubblica è assicurata dall'aver posto il Capo dello Stato al riparo dalla dialettica politico-istituzionale, pur conservando la derivazione popolare tipica dei regimi democratici<sup>46</sup>. Viceversa, l'elezione diretta, con l'attribuzione al Presidente della Repubblica di un ruolo partigiano, lo trascinerrebbe sul terreno della dialettica partitica, delle promesse a fini elettorali, della lotta per il potere in cui tutti i colpi sono ammessi, compromettendo inesorabilmente la possibilità di svolgere un'opera di intermediazione politica<sup>47</sup>.

L'autorità del Presidente verrebbe corrosa, quindi, da un lato dall'impossibilità di prendere in considerazione “*il popolo nel suo pluralismo*”, dall'altro dalla conseguente necessità di “*farne un'unità organica*”<sup>48</sup>, con gravi ripercussioni sulla capacità del sistema di fornire una risposta istituzionale alla delusione popolare. Inoltre, un Presidente costretto a misurarsi sul campo della competizione elettorale non sarebbe esente dalle critiche che la realizzazione di un programma politico comporta<sup>49</sup>.

In conclusione, dunque, l'elezione diretta del Presidente segnerebbe il venir meno del ruolo di “*garanzia dei valori costituzionali*”<sup>50</sup> e di risolutore di crisi impedendo così a ogni partito politico di riconoscersi nella sua figura<sup>51</sup>. Una funzione di garanzia che il Presidente svolge con interventi preventivi, volti a disinnescare quelle tensioni politiche che incidono negativamente e direttamente sulla democrazia.

---

<sup>46</sup> Luciani evidenzia come la legittimazione del Presidente della Repubblica sia sempre democratica. Egli distingue tra “*tipo*” e “*modo*” di legittimazione. Rientrano quindi nel “*tipo*” la natura democratica della legittimazione mentre le diverse modalità elettive attengono al “*modo*” di legittimazione, 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, p. 14.

<sup>47</sup> È stato evidenziato come nel “*nostro sistema parlamentare*” il Presidente della Repubblica svolga un'opera di “*intermediazione politica [...] quotidiana*”, A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 28.

<sup>48</sup> A. Cariola, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, p. 4.

<sup>49</sup> Guardando alla Polonia emerge come l'elezione diretta del Presidente possa privare i soggetti del pluralismo di un punto di riferimento importante per garantire il funzionamento delle procedure democratiche. Il caso è riportato da Jan Sawicki e riguarda la scelta politica delle opposizioni di celebrare, il 4 giugno 2019, la ricorrenza delle prime elezioni svoltesi nel 1989 in una piazza diversa da quella in cui presenziava il Presidente della Repubblica Duda, J. Sawicki, *Il trionfo di “diritto e giustizia” alle elezioni europee come possibile preludio al risultato del voto politico di ottobre mentre (interessati) segnali distensivi vengono inviati dal Governo a Bruxelles*, in *Nomos*, n. 2, 2019, p. 8.

<sup>50</sup> P. 87.

<sup>51</sup> Si veda G. Azzariti, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, *Atti del Convegno LUISS Guido Carli, Facoltà di Giurisprudenza, 26 novembre 2010*, p. 245. Di diverso avviso è invece M. Luciani, il quale ravvisa nella rappresentanza dell'unità nazionale del Presidente l'elemento che esclude la sua funzione di custodia della Costituzione poiché i suoi interventi per stabilizzare il sistema non sono “*tipologicamente determinati*” ponendosi “*senza forma predefinita e liberi nell'an, nel quando e nel quomodo*” M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 17.

### **3. Il modello presidenziale alla prova della stabilità del sistema politico. Uno sguardo al caso italiano**

Come abbiamo constatato in precedenza, Lanzafame riconosce la legge elettorale e i partiti politici quali elementi strutturali della forma di governo, in quanto permettono di coglierne l'aspetto dinamico e funzionale.

La stretta connessione che sussiste tra la funzione dei partiti e la rappresentanza politica conduce l'A. a dedicargli un'ampia e attenta analisi.

Riconosciuti dalla dottrina come strumenti della partecipazione politica essi hanno permesso ai cittadini di farsi Stato, trasformando le istanze sociali in proposte politiche e traghettandole nell'Organo deputato alla rappresentanza: il Parlamento. Non a caso l'art. 49 Cost. ne costituzionalizza la funzione di organizzare i cittadini nel concorrere alla elaborazione della politica nazionale.

È proprio a partire dalla loro centralità nel processo decisionale – sintetizzato dalla dottrina tedesca con l'espressione *parteienstaat* – che la dottrina maggioritaria ne ha affermato la rilevanza giuridica. Più in dettaglio si può osservare come i partiti incarnino “*la forma moderna del rapporto di rappresentanza politica che lega i parlamentari agli elettori*” e che il sistema di relazioni che si è instaurato tra di essi e con gli organi costituzionali ha mostrato una pervasività sull’“*effettivo funzionamento e il concreto modo di essere della forma di governo*”<sup>52</sup>. Sicché, in Italia, a partire dalla pubblicazione della voce sulle forme di governo di Elia<sup>53</sup>, è stata riconosciuta ai partiti una capacità conformante dei precetti costituzionali. Una visione che tuttavia ha sempre tenuto ferma la “*distinzione tra sistema politico o dei partiti politici e forma di governo*”, riconoscendo che “*sarebbe improprio ritenere che ogni variazione importante nell'ambito del sistema politico comporti un mutamento della forma di governo, sia pure assunta nella figura della Costituzione «reale», materiale o vivente*”<sup>54</sup>. Viceversa, l'A. sembra enfatizzare il ruolo dei partiti al punto da generare una commistione tra gli elementi politici e giuridici, rendendo labili gli argini necessari a

<sup>52</sup> C.F. Ferrajoli, *Rappresentanza politica e responsabilità, La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 37 ss.

<sup>53</sup> L. Elia, voce *Governo (forme di)*, *cit.*, pp. 634-675.

<sup>54</sup> *Id.*, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in A. Baldassare e A. Cervati (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1982, pp. 103-119 e ora in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, *cit.*, p. 332. Nello stesso senso sembra esprimersi M. Luciani voce *Governo (forme di)*, *cit.*, *passim*.

contenerne l'azione politica. In tal modo sembrano concretizzarsi le preoccupazioni espresse da Elia di rendere “*inservibile*” la Costituzione, non riconoscendo il valore “*prescrittivo*” della forma di governo<sup>55</sup>.

Per Lanzafame i partiti rientrano nel processo di “*decision making*”<sup>56</sup>, diventando i soggetti principali nella definizione dell'indirizzo politico. Il tema della rappresentanza, quindi, ripone nella potenzialità euristica della decisione la chiave di lettura dell'indagine condotta. In quest'ottica i partiti sono considerati nella loro veste di canali permanenti della partecipazione, “*strutturalmente inseriti nella catena di comando*”, con riferimento sia al momento della decisione che al momento elettorale<sup>57</sup>.

Se del momento elettorale abbiamo già parlato, è il momento decisionale che merita un approfondimento, non convincendo appieno la visione del partito come luogo di decisione politica e di soggetto partecipante alla definizione dell'indirizzo politico.

Innanzitutto, per comprendere il ruolo dei partiti nella sfera decisionale, si deve chiarire la distinzione tra programma, politica nazionale e indirizzo politico. Il programma, attenendo al campo delle intenzioni, precede l'indirizzo politico e consente di distinguere i partiti tra loro<sup>58</sup>. I programmi rappresentano, infatti, le proposte dei cittadini associati in partiti ai quali è attribuito il precipuo compito di concorrere a determinare la politica nazionale<sup>59</sup>. L'indirizzo politico, invece, riguarda il compito che il Governo e il Parlamento intendono realizzare concretamente<sup>60</sup>. È elaborato, dunque, dal Governo che realizza la politica generale, individuata all'interno delle

<sup>55</sup> L. Elia, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, cit., p. 332. Riconoscendo il valore prescrittivo della forma di governo e l'importanza rivestita dalle convenzioni costituzionali nel limitare il potere politico – che si presenta “*libero nel fine*” come ricordato da G. Amato, *L'elasticità delle costituzioni rigide*, in *Nomos*, n. 1, 2016, p. 3. – sembra potersi affermare che, in una visione della forma di governo incentrata sulla rappresentanza, la prescrittività risulti schiacciata dal potere decisionale dei partiti.

<sup>56</sup> P. 32.

<sup>57</sup> P. 30.

<sup>58</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, serie A, 1939, pp. 53-172, ora in *Id.*, *Prima e dopo la Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 54.

<sup>59</sup> È stato evidenziato come “*La determinazione della politica nazionale si pone su un terreno diverso rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico*” poiché “*la “politica nazionale” è un vincolo teleologico a partire dal quale si snoda il rapporto dialettico fra i partiti*” che poggia “*sulla «capacità di operare una sintesi dei dati della realtà e di proiettarla poi a un livello di Stato-apparato perché si compia una selezione e quindi una giuridicizzazione dei dati medesimi»*”, C. De Fiores, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 240.

<sup>60</sup> V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, cit., pp. 52 ss.. Per una attenta ricostruzione si veda C. Tripodina, *L'“indirizzo politico” nella dottrina costituzionale al tempo del fascismo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 13.

direttive della politica nazionale<sup>61</sup>. Si deve dedurre, pertanto, che i partiti svolgono un ruolo ridotto e solo indiretto nel processo di definizione dell'indirizzo politico, nella misura in cui quelli di maggioranza partecipano alla formazione del Governo<sup>62</sup>.

Di più, sul piano pratico, la scelta dell'A. di prendere in considerazione il solo aspetto dinamico della forma di governo non sembra tener conto della realtà costituzionale della quale si vuole cambiare forma. Senza affrontare il tema dell'introduzione di una maggiore democrazia nella vita interna dei partiti, sulla quale la dottrina ampiamente dibatte da tempo<sup>63</sup>, è opportuno in questa sede soffermarsi sulla stabilità che deve caratterizzare il sistema politico per contenere la deriva leaderistica del Presidente della Repubblica, guardando all'evoluzione che ha interessato il sistema dei partiti italiano.

Nell'Italia degli anni '80, quando si andava delineando l'intento di rafforzare il ruolo del Capo dello Stato con l'elezione diretta, il sistema dei partiti si presentava stabile e contraddistinto dalla logica dell'intesa. La forma di governo si caratterizzava per la forte capacità di mediazione dei partiti di massa<sup>64</sup>. A quel tempo la "grande riforma" socialista trovava la propria ragione nell'avvertita esigenza di arginare la degenerazione del sistema politico in senso partitocratico. La forza elettiva del Presidente doveva infatti controbilanciare il potere dei partiti, sul modello della V Repubblica francese che *"fu concepita contro i partiti politici in quanto considerati [...] [da de Gaulle] quali incarnazione delle divisioni, del settarismo, della prevalenza dell'egoismo contrappositivo sugli interessi superiori della nazione"*<sup>65</sup>.

Oggi però il sistema dei partiti si presenta fortemente mutato e instabile. L'allontanamento delle associazioni partitiche dai processi partecipativi ha reso più difficoltoso l'esercizio della loro funzione organizzativa della società<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> M. Luciani, in voce *Governo (forme di)*, cit., p. 555.

<sup>62</sup> I. Ciolli, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, p. 201.

<sup>63</sup> Si veda sull'argomento per tutti, C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Cedam, Padova, 1984. F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>64</sup> S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento dall'unità nazionale ai governi Craxi*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, Il Parlamento, Einaudi, Torino, 2001, p. 400.

<sup>65</sup> A. Deffenu e F. Laffaille, *L'iper-presidenzialismo debole. Una rilettura della V Repubblica francese, tra stratificazioni interpretative e violazioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2019, p. 8.

<sup>66</sup> Tra le cause che hanno inciso negativamente, un ruolo senza dubbio rilevante è assunto dall'emersione dei nuovi mezzi comunicativi, resi disponibili dalla tecnologia, che hanno offerto canali alternativi di espressione delle istanze pluralistiche. Le difficoltà incontrate dalle associazioni partitiche nell'intercettare un pluralismo sempre più de-

I partiti non riescono più a svolgere il loro ruolo di catalizzatori del consenso e, a seguito della frattura con il corpo elettorale, diventano strumenti “*sempre più nelle mani del leader, più o meno carismatico, di turno*”. Sicché si determina una personalizzazione del potere che avvantaggia la sostituzione della “*«partitocrazia senza partiti»*” alla “*«partitocrazia dei partiti di massa»*”<sup>67</sup>.

Ne consegue che la stabilità dei partiti è fortemente minata dalla personalizzazione della politica: l’identificazione dell’organizzazione con un capo li condanna a legare la loro esistenza alle sorti del proprio *leader*.

La crisi partecipativa si è aggravata, inoltre, a causa del *fait majoritaire*, tipico dei sistemi a vocazione presidenziale, che ha favorito la sostituzione di un modello decisionista a quello consensuale, “*saltando le forme intermedie e la composizione dei conflitti*”<sup>68</sup> e incidendo sull’esercizio della sovranità popolare. Tale situazione rende attuali veri e propri “*pericoli di manipolazione*” del consenso<sup>69</sup>, aggravati da eventuali degenerazioni leaderistiche.

Dal quadro sin qui tratteggiato il sistema dei partiti non sembra avere la stabilità ritenuta imprescindibile da Lanzafame per limitare l’ascesa di un Presidente elettivo.

Ci si deve domandare, pertanto, se all’elezione diretta del Presidente della Repubblica consegua una democrazia d’esercizio oppure l’istaurazione di una democrazia d’investitura. Il principio democratico, che innerva la riflessione dell’A. e che assegna centralità alla rappresentanza, necessita di un’ulteriore pre-condizione: lo sviluppo e il funzionamento della partecipazione dei cittadini alla vita politica. Una partecipazione che non può ridursi al solo momento elettorale e che, pur se obiettivo certamente ambizioso richiesto dalla Costituzione italiana, abbisogna di una capacità di rinnovamento dei soggetti politici attraverso cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale. Un risultato che però l’elezione diretta del Capo dello Stato non sembra

---

strutturato in un agire non comunicativo, le riduce a organizzazioni diaframmatiche tra popolo e Stato. Un processo agevolato dalla difficile rappresentazione del pluralismo a seguito – come ha avuto modo di esporre Agatino Cariola – della vocazione, ereditata dal partito fascista prima, e dal partito interclassista poi, di rappresentare interessi in contrasto tra loro, operando una sintesi all’interno di ciascun partito, A. Cariola, *Riflessioni sui partiti politici a partire dall’elaborazione della scuola costituzionalistica catanese*, in *Nomos*, n. 3, 2018, p. 10.

<sup>67</sup> A. Saitta, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, in *Gruppo di Pisa – Convegno del Gruppo di Pisa: “partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Università degli Studi “Federico II” di Napoli, 14-15 giugno 2019, n. 2, 2019, p. 167.

<sup>68</sup> In tal senso si veda I. Ciolli, *Ascesa e declino dell’attività di mediazione politica*, cit., p. 203.

<sup>69</sup> E. Castorina, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2017, p. 7.

raggiungere, affidando il controllo della responsabilità ai soli momenti elettorali e comprimendo il controllo diffuso generato dalla partecipazione<sup>70</sup>.

Anzi, a ben vedere, come emerge dal dato francese dell'astensione<sup>71</sup>, la legittimazione diretta del Capo dello Stato non sembra favorire neppure la partecipazione elettorale dei cittadini ma, al contrario, si presta ad agevolare la trasformazione dei partiti in mero strumento del Presidente, al fine di sostenere la sua supremazia nel sistema<sup>72</sup>. In altri termini, il Presidente si serve delle 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>73</sup>.

Del resto la forza rappresentativa del Presidente si inverte nella capacità di propagandare e raccogliere il consenso attorno al proprio programma per consolidare il rapporto con il corpo elettorale. Un'attività svolta in modo più efficiente con l'ausilio dei partiti, sostegno utile ma non indispensabile, come dimostrato dal caso del Presidente francese Macron eletto pur se non legato a un partito strutturato<sup>74</sup>. Un risultato raggiunto grazie al carisma personale e alla dimensione dei social network<sup>75</sup>, che gli ha permesso di dotarsi di un partito in un momento successivo.

Pertanto, non può considerarsi facile allarmismo temere che la personalizzazione della politica, conseguenza del presidenzialismo, comporterebbe l'instaurazione di una democrazia d'investitura che viva “*non di programmi da attuare, ma di nemici*”<sup>76</sup>, senza valorizzare la mediazione e il compromesso richiesti dalla democrazia pluralista; elementi che risultano invece compressi dalla

---

<sup>70</sup> L. Elia poneva in luce come, l'investitura popolare del Presidente “*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 quinquennati nei quali Parlamento, partiti e cittadini partecipano senza eccessive alienazioni e frustrazioni alla vita politica*”, 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*, Garzanti, Milano, 1974, pp. 224-230 e ora in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., p. 254.

<sup>71</sup> P. 194.

<sup>72</sup> P. 166.

<sup>73</sup> P. 270.

<sup>74</sup> Per un approfondimento si veda M. Volpi, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017, *passim*.

<sup>75</sup> A. Deffenu e F. Laffaille, *L'iper-presidenzialismo debole*, cit., pp. 49-50.

<sup>76</sup> A. Cariola, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, cit., p. 4.



cultura maggioritaria e dall'immediatezza politica di un Presidente eletto<sup>77</sup>, in grado di porsi quale essere politico concreto.

In conclusione, è possibile affermare che il sistema dei partiti verrebbe sottoposto a un'ulteriore pressione conseguente alla legittimazione elettorale del Presidente della Repubblica. I partiti, infatti, sarebbero incentivati a competere solo per la conquista delle cariche istituzionali, a discapito di qualsiasi processo partecipativo. Un esito prevedibile, se come aveva ravvisato Schmitt, "*la lotta per la rappresentanza è sempre una lotta per il potere politico*"<sup>78</sup>, e suffragato – ancora una volta – dall'esperienza francese, in cui si è manifestata la tendenza a individuare prima il vertice dello Stato e dotarlo, successivamente, della maggioranza parlamentare necessaria ad attuare il proprio programma<sup>79</sup>.

#### **4. La crisi del parlamentarismo e la sua forza rappresentativa: brevi osservazioni conclusive**

Il volume di Agatino Lanzafame indaga sulla forza della rappresentanza, ravvisandone una positiva e auspicata espansione in alcune forme di governo.

Come rilevato, la tesi, pur accattivante non sfugge alla critica di non aver tenuto conto del pericolo di una eccessiva personalizzazione della politica che la legittimazione popolare del Capo dello Stato può portare con sé, soprattutto in Italia dove la storia delle figure monocratiche è assai ambigua. Tuttavia, è interessante lo sforzo ricostruttivo dell'A. che tenta di ovviare alla questione fornendo uno strumentario volto a costruire un sistema di governo bilanciato, ove sia presente un sistema di tre "contrappesi" volti a riequilibrare il potere e la forza del Presidente della Repubblica.

Il primo, di cui si è già parlato, è rappresentato dal sistema politico. Esso deve presentarsi stabile e per questo necessita di una legge elettorale che favorisca il pluralismo e la mediazione politica che l'A. trova nel sistema elettorale alla francese, di cui apprezza le virtù. Una stabilità del sistema che

---

<sup>77</sup> Sul ruolo del tempo nei processi politici e parlamentari si veda I. Ciolli e M. Luciani, in *Le parlement et le temps: le cas italien*, in G. Toulemonde, E. Cartier, *Le Parlement et le temps. Approche comparée*, Institut Universitaire Varenne, Paris, 2017, *passim*.

<sup>78</sup> C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 280.

<sup>79</sup> Si veda A. Deffenu e F. Laffaille, *L'iperpresidenzialismo debole*, *cit.*, p. 10.

non può essere raggiunta in modo artificiale ma può derivare solo da una omogeneità sociale ed economica che al momento non sembra così facilmente raggiungibile.

Collegato al funzionamento del sistema politico, il secondo contrappeso è individuato nella propensione del Governo ad arginare il leaderismo del Presidente della Repubblica elettivo, nei casi di c.d. coabitazione. Anche se l'A. attribuisce al Presidente l'elaborazione dell'indirizzo politico, la natura bicefala del potere esecutivo nelle esperienze di governo a doppia legittimazione e il rapporto di fiducia che intercorre tra Parlamento e Governo possono mutare l'ampiezza dell'intervento presidenziale nei casi in cui vi siano maggioranze diverse<sup>80</sup>.

In sostanza, la coabitazione nel sistema semipresidenziale valorizza il ruolo del Presidente della Repubblica di "garante" e "arbitro" previsto anche nell'art. 5 della Costituzione francese.

Da ciò emerge l'applicabilità alle forme semipresidenziali delle osservazioni suggerite dalla dottrina in merito al delicato equilibrio tra il Presidente della Repubblica e il raccordo Parlamento-Governo disegnato dalla nostra Costituzione. L'esperienza della storia repubblicana ha infatti *"dimostrato che il ruolo del capo dello Stato è strettamente dipendente (oltre che dalla personalità del titolare della carica, ovviamente) dalla debolezza o – specularmente – dalla forza del raccordo Parlamento-Governo: quanto più debole è quel raccordo, tanto più consistente tende a farsi il protagonismo del Presidente; quanto più esso è forte, tanto più flebile si fa la sua presenza sulla scena politica e la sua capacità di incidere nel funzionamento della forma di governo"*<sup>81</sup>.

Questo contrappeso, tuttavia, non sembra caratterizzarsi di particolare solidità per l'eccezionalità con cui si manifestano gli episodi di coabitazione.

L'ultimo elemento di bilanciamento è il Parlamento per la sua valenza di *"istanza simbolica e modo d'essere"* della democrazia rappresentativa e pluralista nonché per la naturale attitudine ad arginare ogni eventuale *"mutamento genetico"*<sup>82</sup> dell'esecutivo. L'espansione delle prerogative presidenziali troverebbe in tal modo, nella *"dialettica dell'uno ed il molteplice"*, una barriera insormontabile<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Come ha evidenziato Mauro Volpi, difatti, la forma di governo semipresidenziale *"può avere un funzionamento di tipo parlamentare se a prevalere [...] è la componente rappresentata dal rapporto tra maggioranza parlamentare e Primo ministro, oppure di tipo ultrapresidenziale"*, M. Volpi, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, p. XII.

<sup>81</sup> M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 15.

<sup>82</sup> P. 291.

<sup>83</sup> L. Elia, *Per una nuova forma di governo parlamentare*, cit., p. 425.

Un compito di difficile realizzazione per l'Organo la cui crisi induce in Lanzafame l'esigenza di intervenire sulla forma di governo. Se gli interventi sin qui proposti sul sistema politico non sembrano soddisfare in pieno l'esigenza di stabilità e di certezza, la fragilità del sistema politico e la sporadicità della coabitazione lasciano presagire l'ulteriore svilimento del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica *pienamente* politico. Sicché risulta oltremodo audace l'intento presidenzialista nell'attuale sistema italiano, in cui prevale *“il vuoto di sistema politico, il vuoto di partiti, il vuoto di opposizione politica”*<sup>84</sup>.

Del resto, già Elia aveva evidenziato la naturale tendenza del sistema semipresidenziale a comprimere il Parlamento e ora che sembra smarrita l'autorevolezza del Parlamento, a seguito del velocizzarsi dei tempi dedicati all'assunzione delle decisioni e dell'abbandono di una *“conception prudente de la démocratie”*<sup>85</sup>, i rischi sembrano ancor più attuali.

L'unico approdo cui il modello semipresidenziale può giungere è il conferimento al Presidente eletto di una delega *“più forte di quella attribuita al Parlamento [...] non [essendo] espressione del pluralismo al pari della rappresentanza parlamentare, ma della sola maggioranza”*<sup>86</sup>. Tuttavia, la capacità rappresentativa del Presidente è senz'altro ridotta rispetto a quella del Parlamento e impropria per le dinamiche collettive e individuali che animano gli Stati moderni. In sostanza, il Presidente può farsi interprete solo di una minore complessità sociale e non è in grado invece di rappresentare la volontà del popolo intero e neppure quella della maggioranza degli elettori. Anzi, non ci si deve certo nascondere che una siffatta volontà collettiva non esiste e serve a *“mascherare il contrasto di interessi, effettivo e radicale, che si esprime nella realtà dei partiti politici e nella realtà”*<sup>87</sup>.

Il riconoscimento della forza espansiva della rappresentanza del Presidente della Repubblica elettivo rievoca così una visione schmittiana della democrazia, che trova nella decisione del Presidente della Repubblica l'incarnazione delle aspirazioni di un popolo, inteso nella sua veste di entità indivisibile. La capacità della forma di governo di conferire democraticità allo Stato si esaurisce nel rapporto di identificazione tra il Presidente della Repubblica e i cittadini.

<sup>84</sup> G. Azzariti, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., p. 246.

<sup>85</sup> Si veda I. Ciolli e M. Luciani, *Le Parlement et le temps*, cit., p. 283.

<sup>86</sup> M. Volpi, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, 699 e ss. ora anche in Astrid, <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/VOLP/VOLPI-II-presidenzialismo-all.pdf>.

<sup>87</sup> H. Kelsen, *Chi deve essere il custode della costituzione?*, in *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 275.

Sicché, è senz'altro possibile affermare che il semipresidenzialismo “*non è in grado di determinare di per sé sola la forma della democrazia*”<sup>88</sup> e conferma le perplessità circa l'incapacità del Presidente elettivo di garantire “*la democrazia di esercizio*”<sup>89</sup>.

In conclusione, il volume consente di interrogarci ancora una volta sul modello di democrazia più adatto a risolvere il *vulnus* di rappresentanza e di riflettere, *nec spe nec metu*, sui possibili modi d'essere della democrazia.

Un tema sempre di grande interesse e attualità quanto impervio per l'intimo legame esistente tra la forma di governo e il “*sistema unitario di valori, istituzioni, culture, contesti etici e politici, presupposti storici e sociali propri dell'esperienza di ciascun paese*”<sup>90</sup>. Del resto, non è certo impresa da poco intervenire in maniera radicale sulla Costituzione per modificare la forma di governo poiché “*correggere una costituzione non è impresa minore del costruirla la prima volta*”<sup>91</sup>. L'opera, infatti, pur sempre attenta al ruolo del Parlamento, che risulta essere ancora “*uno dei pochi luoghi in cui si può tentare di restituire unità e coerenza a un pluralismo che è enormemente disarticolato*”<sup>92</sup>, sembra riflettere tuttavia “*quella ideologia istituzionale che è volta a privilegiare il governo (o l'organo che ne esercita le funzioni tipiche) rispetto a ciascuno e a tutti gli altri organi dello Stato, pur se definibili e definiti come supremi*”<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista, considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 474.

<sup>89</sup> L. Elia, *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questa forma di governo?*, cit., p. 254.

<sup>90</sup> G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., p. 474.

<sup>91</sup> Aristotele, *Politica*, IV, Laterza, Roma-Bari, 1993, p. 116.

<sup>92</sup> M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta*, cit., p. 423. Sull'importanza del Parlamento nelle società pluraliste si è soffermato G. Ferrara evidenziando come “*mai [...] a un Parlamento è stata attribuita una tensione repressiva di moti, domande, bisogni, speranze, derivanti dalla sottostante realtà sociale*”, in *Id.*, *La forma dei parlamenti*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, *Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, p. 1160.

<sup>93</sup> *Ivi*, p. 1158.