

I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME

Semipresidenzialismo e riforma costituzionale

(promemoria di un dibattito già svolto in Parlamento e in dottrina)

di Silvio Gambino

1. Seguendo i lavori del recente Seminario Aic (Roma, 28 giugno), una possibile riflessione porterebbe a sottolineare come nel microcosmo dei costituzionalisti, nel quale è dato cogliere le variegate pulsioni culturali e politiche che attraversano il corpo più profondo del Paese, parrebbe conseguito un esteso consenso sulla tesi della compatibilità allo spirito e al testo costituzionale, oltre che allo spirito dei tempi, delle riforme dell'architettura costituzionale relative alla nuova razionalizzazione dell'ordinamento regionale (e locale) e alla riforma del bicameralismo. I persistenti dubbi circa la modalità (più adeguata anche in senso sistemico) di costituzione del nuovo Senato regionale, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco, non costituiscono motivi ostativi veri al conseguimento di un consenso in dottrina e fra le forze parlamentari sulle modalità più adeguate di procedere alla nomina dei componenti della seconda Camera, se per via elettiva o se, al contrario, per via di nomina da parte degli esecutivi regionali. Nel fondo – una volta (e se) risolto l'interrogativo circa la disponibilità delle forze politiche ad una revisione costituzionale *funditus* dell'attuale assetto organizzativo e delle attuali funzioni del Senato – si tratterebbe di *parva materia*, quando si consideri l'importante consenso raggiunto sulla proposta del Senato come Camera territoriale, non politica, e sul superamento di un modello che negli anni passati ha molto attratto l'interesse delle forze politiche, del mondo autonomistico e della dottrina – il Senato delle autonomie –, un modello che avrebbe dovuto assicurare rappresentanza costituzionale agli 'enti autonomi della Repubblica', per come innovativamente individuati dal novellato art. 114 Cost. Non pare potersi osservare che pari consenso sia emerso dalla discussione circa la necessità e i contenuti delle riforme costituzionali in tema di forma di governo. Ad un primo indirizzo, infatti, che ispira le proprie argomentazioni al modello teorico di superamento del parlamentarismo ("oltre

il parlamentarismo”) – pur senza che ne vengano puntualmente definite contesto e modalità, ma solo osservandosi che tali strategie troverebbe nello “spapolamento” dei partiti politici la giustificazione delle nuove, concrete, compatibilità del semipresidenzialismo –, un secondo indirizzo, di tono e contenuti radicalmente alternativi al primo, si ispira alla strategia di riforma volta al rafforzamento del parlamentarismo mediante una sua riqualificazione interna, tramite una revisione razionalizzatrice del rapporto fra poteri interni al Governo, fra Governo e Parlamento, ma anche fra Governo e Presidente della Repubblica, secondo un modello che ha avuto pieno successo nell’esperienza tedesca (“dopo il parlamentarismo, un nuovo parlamentarismo razionalizzato”). Gli interventi a favore della prospettiva, *de jure condendo*, di superamento del parlamentarismo sono apparsi limitati nel numero, moltissimi al contrario gli interventi critici nei confronti della prospettiva del superamento della democrazia parlamentare a favore di una democrazia a forma semipresidenziale. Come è stato bene sottolineato, nelle condizioni della *cohabitation* (fra due maggioranze politiche contrapposte), quest’ultima forma di governo (soprattutto se assunta nella declinazione seguita dal vicino Paese d’oltr’alpe) definisce lo scenario di un semipresidenzialismo che opera fattualmente come un ‘iperpresidenzialismo’ pericolosamente sbilanciato a favore della sola testa presidenziale dell’Esecutivo (secondo la lucida analisi di M. Troper), che anche per questa ragione lo allontana dallo stesso (molto più) equilibrato modello presidenziale nord-americano.

Una simile sottolineatura, naturalmente, non può avere altra pretesa che quella di sottolineare come le condizioni risalenti di un dissenso sulle forme di governo, nel ventennio che abbiamo alle spalle, hanno portato più volte le forze politiche a costituire commissioni parlamentari di riforma, talora approdando a testi di riforma costituzionale, che il corpo elettorale ha successivamente e decisamente respinto in sede referendaria.

In un simile scenario trova piena giustificazione un convincente interrogativo emerso nel corso del dibattito. *Ma perché* una simile riforma?

Perché insistere su una riforma costituzionale semipresidenziale quando il corpo elettorale e la dottrina (forse prevalente) hanno da tempo argomentato, negli anni che abbiamo alle spalle, tutti i limiti di una simile strategia costituzionale (sia nell’esperienza francese, sia nella gran parte delle altre esperienze semipresidenziali, dove è talora degradata verso formule di autoritarismo non recondite), tanto che quest’ultima assumesse le vesti del ‘semipresidenzialismo debole’ tanto che assumesse le forme di una ‘presidenzializzazione della politica’ secondo le forme costituzionali del

‘premierato assoluto’ che Leopoldo Elia ha convincentemente qualificato in termini svalutativi in ragione di un assente equilibrio fra legislativo ed esecutivo, e pertanto a causa di una palese violazione di clausole costituzionali non scritte.

L’interrogativo a noi pare, oltre che fondato, del tutto ragionevole e financo obbligato. Nessuna riforma costituzionale che non voglia apparire elusiva o perfino in contrapposizione con le scelte da tempo adottate dal corpo elettorale può permettersi di non dare una risposta chiara a tale interrogativo, prima di dare concreto avvio ai lavori delle commissioni parlamentari. L’inaccettabile deroga costituzionale presente nel disegno di legge costituzionale n. 813 (Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali), che è stata già oggetto di argomentate censure di legittimità costituzionale per mancata conformità alle previsioni dell’art. 138 Cost., – dovendosi sotto tale profilo riflettere sulle sole forme della proposizione della questione alla Corte costituzionale – costituisce una evidente riprova dell’interesse della (atipica) maggioranza politica del momento verso un superamento del sistema delle garanzie costituzionali finalizzato a “rimettere le mani” sulla (riforma della) Costituzione, volendo in tal modo evidentemente “forzare” la volontà popolare, la quale si è reiteratamente espressa in merito nel corso dell’ultimo ventennio, nel senso che potremmo definire, con enfasi forse non eccessiva, di ‘patriottismo costituzionale’ da parte del corpo elettorale.

Se ne ricava, in conclusione, che la discutibile forzatura delle forme costituzionali per procedere alla riforma costituzionale (in particolare per quanto concerne il semipresidenzialismo), da una parte, e lo stesso indeterminato (e precario) indirizzo costituzionale definiscono una politica costituzionale dai contorni fortemente ambigui. In modo più che inevitabile, per chi ha disegnato una simile strategia e per chi l’ha fin qui discutibilmente condivisa politicamente, il percorso parlamentare, mano a mano che andrà definendo scelte nette sul semipresidenzialismo, – non inutilmente ripercorrendo gli argomenti già sottolineati sotto le volte di Palazzo Montecitorio (e di seguito evocati nella loro essenzialità) – potrà anche registrare impatti problematici sulla stessa tenuta della maggioranza di governo e in particolare su una delle sue componenti (quella PD, che nella sua strategia politico-istituzionale, almeno fin qui, non pare aver optato per la forma di governo seguita dal vicino Paese d’oltr’alpe, più interessato apparendo alle forme della democrazia del Cancelliere secondo il modello tedesco).

Un braccio di forza, dunque, che si pone contro consolidati indirizzi popolari in sede di referendum confermativo e contro la stessa possibile sopravvivenza della maggioranza parlamentare. Ma perché? *Cui prodest?*

Si tratta di un interrogativo che sposta il tema della discussione dal dibattito costituzionale a quello sul sistema politico e sulla idoneità dei partiti politici, ancorché ridotti nello stato di crisi in cui attualmente versano, a non farsi travolgere definitivamente in un moto antipolitico che assegnerebbe alle riforme presidenzialistiche tutti i contorni politico-istituzionali di una trasformazione radicale della democrazia, con forte valorizzazione della sua componente plebiscitaria.

Così, appare auspicabile che i dubbi siano colti per quelli che sono. La Costituzione non è una legge qualsiasi; servono maggioranze qualificate per riformarla, evitando ogni ipotesi di illegittima scorciatoia, ma prima ancora servono idee e (se possibile dire) idealità che ritrovino il loro riferimento nella Costituzione, a partire dalla centralità del principio partecipativo, che è intrinseco alla vigente forma di Stato pluralista e partecipativa. La scomparsa nei giorni scorsi dell'ultimo costituente ancora vivente pone tutti di fronte alla preoccupazione che non può non toccare in particolare i costituzionalisti, secondo cui la trasformazione dei partiti politici nella loro ragione sociale e la stessa ridefinizione della loro mappa complessiva rispetto alla fase costituente non deve far incorrere nel rischio di un abbandono dello spirito e del testo costituzionale disegnato dai costituenti del 1947, facendo in tal modo avverare quella profetica valutazione di Leopoldo Elia a proposito delle riforme presidenzialistiche che, per voler raggiungere le coste del Nord-America, potrebbero finire per approdare alle rive sud di quel continente. Una metafora – quest'ultima – certo da non sottovalutare!

2. Per dare un qualche contenuto ad un dibattito finora vuoto di contenuti concreti, caratterizzati da meri indirizzi generali e generici, si ritiene di qualche utilità proporre qualche riflessione problematica sul cd 'semipresidenzialismo temperato' accolto nella proposta di riforma costituzionale (XIII Legislatura). Anche al fine di sottolineare i profili di un'ambigua continuità rispetto al ridisegno della vigente forma di governo parlamentare, da parte di una maggioranza parlamentare eterogenea (retta dalle sole ragioni della stabilità imposte dalla crisi finanziaria del Paese), l'analisi prenderà ora in considerazione il dibattito parlamentare e le proposte di riforma della Costituzione in tema di forma di governo avanzate dalla Commissione parlamentare per le

riforme costituzionali (Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione, presentato alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997, XIII Legislatura), proponendo alcune riflessioni che possano aiutare a comprendere le stesse ragioni che ne hanno determinato l'insuccesso parlamentare. Non appare troppo recondito l'orientamento, da parte di chi scrive – oltre che sulla non auspicabilità – circa la difficoltà di portare in porto un così importante progetto di cambiamento della forma di governo, che inevitabilmente comporterà cambiamenti di pregio nella stessa forma di Stato, coniugandosi perniciosamente con forme di populismo da tempo attive nel dibattito pubblico (e nella pratica politica) del Paese.

Un primo profilo da evidenziare, a tal fine, riguarda il confronto tra le soluzioni avanzate nella Commissione bicamerale (a suo tempo, icasticamente definito semipresidenzialismo 'all'italiana') con il modello (e l'esperienza) del semipresidenzialismo francese, dal momento che appare certamente utile individuare gli elementi fondamentali di simmetria e di asimmetria, di continuità e discontinuità fra le due esperienze costituzionali, in uno scenario in cui le soluzioni offerte dalla Costituzione gollista del 1958 si proponevano in Europa come un archetipo di forme di governo intermedie fra quelle parlamentari (di cui si proponevano di costituire una razionalizzazione) e quelle presidenziali.

Quando si guarda alle esperienze di governo di altri Paesi – ed è questo il punto di partenza dell'approccio comparatistico come anche della scienza politica comparata – lo si fa, specie fino a qualche anno addietro, con la convinzione che le medesime appaiano utilizzabili come modello, cioè servano per ipotizzare una sorta di razionalità nella organizzazione dei poteri costituzionali che, in via di principio, possa essere 'esportata' anche in altri Paesi. Tale convinzione, in presenza di ragioni storiche contingenti e/o di particolari circostanze politiche (come ad esempio quando un Paese è portato a dubitare della validità e della funzionalità della propria forma di Governo e a ricercare soluzioni istituzionali orientate ad assicurare la c.d. 'governabilità'), apre gli orizzonti del cambiamento costituzionale anche a nuove forme di governo. Sotto tale profilo, si deve sottolineare come le costituzioni non costituiscano certo il prodotto scientifico del mondo accademico quanto il risultato della decisione dei Parlamenti. Alla dottrina non spetterebbe altro compito che di analizzare la *ratio* posta alla base delle scelte costituzionali per coglierne la coerenza rispetto alla sistemazione razionale del rapporto fra poteri, che la dottrina comparatistica – ricorrendo al principio della separazione dei poteri – studia come tipizzati, di norma, in forme di governo

presidenziali e parlamentari e – con riferimento alle costituzioni del secondo dopoguerra – in quelle che Mirkin-Guetzévich definiva forme di parlamentarismo ‘razionalizzato’. È appena il caso di ricordare che la razionalizzazione attiene all’insieme delle misure e dei meccanismi in virtù dei quali risolvere in termini di funzionalità il tema della complessità degli interessi rappresentati in Parlamento, tematica – quest’ultima – con la quale le costituzioni del secondo dopoguerra si sono dovute misurare. Quando “le masse si fanno Stato” (come è avvenuto in modo completo solo a partire dalle costituzioni del secondo dopoguerra), il problema del Governo (formazione, stabilità e coerenza dell’indirizzo politico) e delle sue forme istituzionali non è più affrontabile e risolvibile con le tradizionali formule ottocentesche (governi parlamentari o presidenziali), dal momento che il problema della complessità nelle originarie costituzioni liberali era risolto, nel fondo, attraverso la selezione delle domande accessibili al Parlamento (limitazione del suffragio).

La discussione sulle forme di governo, così, rimane fortemente complessa e aperta; infatti, le tipologie di cui ci si avvale nell’analisi costituzionale – vale a dire le forme di governo parlamentari, presidenziali e semipresidenziali – sono in gran parte inutilizzabili ove si tengano presenti quegli approcci teorici che mettono in questione, fondatamente, l’utilizzabilità ermeneutica di tali formule a fronte dell’impatto che esse conoscono in ragione dei sistemi elettorali operanti e del tipo di presenza partitica che ne risulta (bipartitica, multipartitica temperata o multipartitica esasperata). Semplificando al massimo l’analisi, in tal senso, si può ricorrere a categorie interpretative e a una convincente metodologia di analisi, autorevolmente proposti da L. Elia, che tengano in maggior conto fenomeni di per sé esterni ad un approccio *stricto sensu* giuridico, eppure fondamentali per comprendere il funzionamento concreto degli assetti e del funzionamento del circuito rappresentativo e di governo.

Con l’affermarsi sulla scena politica dei partiti politici (e in particolare del “partito di combattimento”, che poi diviene il ‘partito di massa’), le categorie giuridico-costituzionali con cui è stato affrontato il problema della sistemazione dei rapporti fra gli organi costituzionali di governo e l’esercizio dei corrispondenti poteri entrano in crisi. Tale crisi è determinata, in particolare, dalla considerazione secondo cui soggetti privati – i partiti di massa – si affermano storicamente, con il loro intervento, sulle modalità di esercizio delle competenze istituzionali e costituzionali, realizzando in tal modo una ‘costituzione materiale’, ‘reale’, che si affianca a quella formale, spesso oscurandola. Il ‘fatto’ – per dirlo in termini teorici – presume in tal modo di (poter) diventare ‘diritto’. In altri termini, con l’affermarsi di regole convenzionali nel rapporto fra sistema dei partiti

politici e forme di governo, l'organizzazione dei poteri costituzionali, per come teorizzata da Locke e Montesquieu, non risponde più tanto a quelle regole e a quegli equilibri stabiliti da regole costituzionali quanto piuttosto alla forza e alla capacità di determinazione di indirizzi politici dei nuovi soggetti privati – di norma ‘sregolati’ perché indisponibili a darsi regole di democrazia interna – che operano nel sistema politico-costituzionale in funzione di legittimazione democratica. Lo stesso progetto di riforma costituzionale ora nella sua fase *statu nascenti* fa astrazione da tali problematiche, potendosi osservare che, anche se riuscisse nell'intento di approntare nuove regole per il funzionamento del circuito di governo, non è affatto certo che sarebbe in grado di sottrarre la ‘nuova’ forma di governo alla volontà di condizionamento diretto espressa dai partiti politici. Un secondo profilo di analisi riguarda le condizioni politiche di fondo in cui si inseriva la proposta di ‘semipresidenzialismo temperato’ accolta nel testo di riforma della Commissione bicamerale. A tale riguardo, occorre richiamare ancora la riflessione sulla crisi dei partiti politici. Se è vero che il secolo scorso si è connotato come *ParteienStaat* e come ‘governo dei partiti’ – orientamento quest’ultimo su cui si è registrato un *idem sentire* sostanziale tra giuristi e politologi –, il problema di fondo è di capire se le più recenti tendenze alla ‘personalizzazione della politica’ osservabili nei sistemi politici (in Italia, ma non solo) non descrivano la conclusione storica di un processo relativo ai rapporti di integrazione fra partiti politici e Stato che si è sviluppato lungo tutto il secolo che è ormai alle spalle. Un processo che, alla fine dell’800, aveva visto la nascita del partito socialista, in seguito quella del partito socialdemocratico (inteso come ‘partito keynesiano’) – un orientamento quest’ultimo ideologico-programmatico che assegna allo Stato il ruolo di intervento regolativo nel campo dell’economia, *condicio sine qua non* per la stessa affermazione dei diritti sociali – e infine quella del partito popolare, del partito di massa. Se da questo approccio, necessariamente essenziale, possiamo trarre una rappresentazione sufficientemente chiara delle problematiche oggetto della presente analisi, occorre chiedersi se, soprattutto a partire dall’ultimo ventennio, siamo in presenza di una crisi dei partiti e se con essa sia definitivamente conclusa l’era del partito politico, l’era, cioè, di un soggetto associativo con finalità partecipative nella politica, mediatore nella complessità degli interessi rappresentati in Parlamento. Porsi tali interrogativi non risulta superfluo agli stessi fini della individuazione della filosofia istituzionale di fondo che ha guidato (e sta ora guidando) il nuovo tentativo di riforma costituzionale in Italia. Ma, come si evidenzierà meglio in seguito, nel dibattito e nei lavori della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale sembra mancare ogni considerazione sugli esiti di tale processo e sulle stesse origini

della crisi costituzionale in Italia. Per concludere, dunque, la modellistica delle forme di governo considerata in sé e per sé non sembrava avere grandi prospettive se non come punto a partire dal quale avviare l'indagine sul processo evolutivo delle istituzioni e delle forme di governo in ogni Paese, con riferimento alle specificità culturali e politiche proprie di ogni popolo.

A tali osservazioni generali se ne potrebbe forse aggiungere qualche altra. Esiste a tal proposito un convincente paradosso sulle riforme costituzionali che è stato formulato da G. Zagrebelsky secondo cui "le riforme costituzionali necessarie sono impossibili; se possibili esse non sono necessarie".

Tale paradosso sembra avere una certa validità non solo con riferimento alle riforme costituzionali ma anche a quelle istituzionali tentate in Italia. Si pensi, come esempio, alla riforma elettorale che molti avvertivano come necessaria nell'ottica della riduzione del 'pluripartitismo esasperato' nel sistema politico italiano ma che il Parlamento non è stato capace di proporre e che ha trovato soluzione solo ad opera del referendum abrogativo (votato con una maggioranza dell'81% circa nel 1993). La dottrina politologica, d'altra parte, ha sempre osservato che anche quelle istituzionali non sono giammai riforme a somma zero. La riforma del sistema elettorale appare ora credibile solo in ragione della questione di legittimità sollevata innanzi alla Corte costituzionale e non certo per la cultura (tutta levantina) con la quale il sistema politico sta prendendo tempo per tentare, ancora una volta, di non farne nulla. La resistenza al cambiamento, dunque, non ha origini incomprensibili, trovando una sua possibile spiegazione nel riallineamento che essa provoca nel sistema politico-partitico e nella comprensibile reazione degli attori politici, i quali possono temere in modo più o meno forte dalle soluzioni di riforma proposte. Tutto ciò rende complesso e difficile il problema del cambiamento politico-istituzionale.

Se questa è una rappresentazione sufficientemente chiara della natura e delle connesse problematiche della crisi istituzionale/costituzionale in Italia, si deve allora ribadire, come si è già detto, che il problema centrale in Italia, da tempo, è quello della disciplina democratica del sistema dei partiti, soggetti privati con funzioni pubblicistiche la cui 'sregolatezza' si riflette negativamente sull'autorevolezza e sulla stessa credibilità delle istituzioni pubbliche. Il problema risulta tuttora irrisolto perché il sistema dei partiti politici si è ricomposto, dopo la crisi e la delegittimazione dei primi anni '90, sotto spoglie diverse, con ragioni sociali e con denominazioni differenziate. Esso costituisce un problema che pone una forte ipoteca sulla funzionalità e sull'autorevolezza delle istituzioni statali; è il problema dell'emersione di un sistema politico-partitico che continua a rimanere sregolato nel suo assetto e nei suoi rapporti con lo Stato. Con l'emersione del 'partito-

personale', del 'partito-azienda', ed ora del partito/'non partito', tale processo diviene particolarmente chiaro. Tuttavia, in Italia, le forze partitiche e la stessa prevalente dottrina costituzionale continuano, nonostante tutto, a non occuparsi di una (non ulteriormente rinviabile) legge sui partiti. La Germania del secondo dopoguerra, come si ricorderà, aveva invece regolamentato tale situazione, anche se ciò può aver comportato qualche compressione dell'autonomia politica di quei partiti che non accettavano di conformare i propri statuti ai principi liberal-democratici della Legge Fondamentale di Bonn (art. 21). Sotto tale profilo, al contrario, la Costituzione italiana si è ispirata ad un modello di democrazia aperta, 'non protetta'; ma a settant'anni dalla sconfitta del regime fascista, che indubbiamente è stato conseguito con il concorso fondamentale dei partiti politici, alcuni dei problemi evidenziati possono essere ragionevolmente posti per tentare di "regolare gli sregolati", i partiti politici (il "nuovo principe"). Si tratta di un problema non ancora risolto alle soglie del XXI sec. che continua a minare nel fondo, unitamente alla credibilità dei partiti, l'autorevolezza, la stabilità e la funzionalità delle istituzioni repubblicane. Tutto ciò che il Parlamento avrebbe potuto affrontare in sede legislativa, con una riforma della legge elettorale che assicurasse stabilità e coerenza agli indirizzi politici del Governo, è stato invece assegnato ad una improbabile riforma costituzionale nella quale obiettivi simbolici ed esigenze reali hanno finito con il sovraccaricare di aspettative una riforma che il sistema politico non era in grado di accettare, stabilendone anche a causa di ciò l'insuccesso.

Prima di addentrarci nell'analisi delle soluzioni a suo tempo avanzate dalla Commissione bicamerale, tuttavia, appare utile richiamare i profili fondamentali della forma di governo semipresidenziale francese per coglierne, in seguito, gli elementi di continuità e di discontinuità con le soluzioni accolte nel progetto di revisione costituzionale. Innanzitutto, è da dire che, in realtà, la soluzione italiana evidenzia scarsa continuità sia con l'esperienza costituzionale francese sia con la relativa forma di Governo. Tranne che per l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, del semipresidenzialismo francese nella soluzione accolta nel testo di riforma costituzionale, in realtà, vi era ben poco. Le due esperienze costituzionali sono indubbiamente diverse; la Costituzione del 1958, così come modificata nel 1962, nasce in un contesto politico che finirà con il connotare in profondità le sue scelte costituzionali. De Gaulle appare, infatti, il salvatore della nazione francese in un periodo in cui la Francia vive drammaticamente la crisi della decolonizzazione algerina; in tali circostanze la soluzione che De Gaulle propone ai francesi e che viene accolta per via referendaria è una soluzione di democrazia sostanzialmente (ma anche

formalmente, quando si consideri il regime accolto nell'art. 16 Cost.) 'autoritaria'. La soluzione accolta nella Costituzione del 1958, come è stato bene sottolineato da Mauro Volpi, costituisce una trasformazione autoritaria della democrazia parlamentare, anche se, nel tempo, tale modello di democrazia ha saputo integrarsi con la storia e con le stesse aspettative della cultura politica del Paese d'oltr'alpe, talché le posizioni dello studioso e del politico F. Mitterrand (in *Le coup d'État permanent*) sono ben presto dimenticate quando il medesimo assumerà, nel 1981, la carica di Presidente della Repubblica.

Se ora proviamo a definire gli altri elementi connotativi di tale modello, un profilo saliente è certamente da individuarsi nella diarchia esistente all'interno dell'esecutivo. Dal punto di vista della distribuzione dei poteri, se si fa eccezione per l'art. 16 Cost., la Costituzione del 1958 non assegna un *surplus* di poteri al Presidente della Repubblica, dal momento che il Primo Ministro continua ad avere importanti poteri; ma è altrettanto certo che la prassi disegna una Costituzione totalmente 'altra' rispetto a quella che si legge nel testo costituzionale del 1958 (così come modificato nel 1962). Tale diarchia è espressione di un esecutivo bicefalo: il Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale e diretto, e il Primo Ministro, nominato senza controfirma dal Presidente della Repubblica e assistito da una fiducia presunta da parte del Parlamento, che in ogni momento può, comunque, attivare i meccanismi classici della sfiducia parlamentare. Nella esperienza francese si registra, dunque, una evidente discrasia fra quanto le norme prevedono e ciò che la prassi registra. Le disposizioni costituzionali, infatti, definiscono un esecutivo diarchico sostanzialmente bilanciato, talché qualcuno in dottrina ha parlato perfino di 'parlamentarismo razionalizzato', ma la prassi, sia del primo decennio che quella successiva (sostanzialmente confermata durante la presidenza di Mitterrand), in senso contrario, ha evidenziato una netta preminenza del Presidente della Repubblica nei confronti del Primo Ministro (si ricordi in particolare la prassi delle *dimission-revocation*), consentendo in tal modo di cogliere come una delle due 'teste' dell'esecutivo, quella del Primo Ministro, si sia chinata alla primazia politica (ma non costituzionale) del secondo, quella del Presidente della Repubblica. La prassi costituzionale in Francia, tranne che per i periodi della 'coabitazione' – durante i quali soltanto si riespande il ruolo, la responsabilità e la forza del Primo Ministro, rendendo chiara in tal modo la componente parlamentaristica della forma di Governo accolta costituzionalmente – descrive dunque uno scenario di primazia indiscussa del Presidente della Repubblica. L'altro importante elemento che definisce l'esperienza costituzionale e politica francese con l'ossimoro della 'democrazia autoritaria' è da cogliere nella dinamica della

distribuzione dei poteri normativi fra Parlamento e Governo. La Costituzione del 1958, soprattutto negli artt. 34 e 37, distribuisce in modo chiaro il potere normativo tra la legge, il cui ambito viene significativamente delimitato attraverso la tecnica della enumerazione, e il regolamento, che diviene fonte primaria con competenza residuale. Il Governo può, quindi, intervenire con atto regolamentare nella regolazione di tutti gli ambiti che la Costituzione non abbia espressamente riservato al Parlamento.

Accostandosi ora alla trattazione del modello italiano accolto nel testo di riforma, occorre rilevare che quasi nulla di quanto si è fin qui sottolineato della forma di governo francese, fatta eccezione per l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Repubblica, risultava riscontrabile nel testo di riforma in considerazione. La soluzione proposta poteva, cionondimeno, definirsi 'compromissoria' dal momento che, svanita al tempo la possibilità di introdurre il 'cancellierato' alla tedesca, quello che avvenne nell'ambito della Commissione bicamerale fu appunto un compromesso politico-costituzionale nel quale le scelte che alla fine risultarono accettate (semipresidenzialismo 'debole') furono quelle che risultarono meno inaccettabili alla maggioranza dei membri della Commissione, dopo che una presenza inedita dei membri della Commissione parlamentare appartenenti alla Lega Nord aveva fatto propendere per la soluzione semipresidenziale anziché per il cancellierato.

Gli elementi salienti di questa soluzione sono contenuti in alcune norme del testo di riforma costituzionale che riguardano i poteri del Presidente della Repubblica. Dall'altra parte, il nuovo inquadramento dei poteri del Primo Ministro costituivano una soluzione adeguata, inscrivendosi in un modello di razionalizzazione della forma di governo che era stato già positivamente avviato dalla l. n. 400/1988, la quale aveva sostituito una legislazione in materia di organizzazione del Governo risalente a novanta anni prima (codice Zanardelli). Tale legge, così come il testo di riforma costituzionale, supera quell'equilibrio dialettico presente nelle vigenti norme costituzionali (art. 92-95 Cost.), che non definiscono in modo inequivoco le funzioni del Presidente del Consiglio rispetto a quelle dei Ministri, non scegliendo in modo chiaro fra 'principio monocratico' e 'principio collegiale'. Pertanto, si può dire che la soluzione del cancellierato è stata embrionalmente accolta perché il Primo Ministro (come veniva denominato il Presidente del Consiglio nel testo di riforma) acquista, rispetto ai Ministri, il potere e la responsabilità di determinare la politica nazionale; il Governo dirige la politica nazionale e il Primo Ministro dirige l'azione del Governo e ne è responsabile. Vi è, quindi, una sorta di dialettica costituzionale che, mentre assegna al Governo la direzione della politica nazionale, chiama il Primo Ministro a dirigerne l'azione e ad esserne

responsabile. Inoltre, il Primo Ministro risulta titolare del potere di nominare e revocare i Ministri; un potere che supera definitivamente la questione della sfiducia al singolo Ministro, dal momento che questo rapporto viene ormai totalmente restituito non più ad un Primo Ministro *primus inter pares* fra Ministri ma ad un Primo Ministro che esercita un potere di direttiva sull'organizzazione e sull'indirizzo politico del Governo più in generale. Egualmente ispirata al principio della razionalizzazione della forma di governo è poi la soluzione che accorda al Governo una certa primazia in ordine all'azione legislativa consistente nella possibilità di ricorrere al meccanismo del voto bloccato.

Per quanto riguarda invece i poteri del Presidente della Repubblica si può dire, essenzialmente, che i poteri di cui occorre maggiormente occuparsi, anche da un punto di vista comparatistico, sono quelli che, nel testo di riforma costituzionale, la Commissione bicamerale inquadrava come poteri non sottoposti alla controfirma ministeriale, costituendo dunque poteri propri del Presidente. Tali poteri sono la nomina del Primo Ministro; una nomina che, in verità, non lascia il Presidente della Repubblica pienamente libero nella scelta del Primo Ministro, dal momento che deve tenere conto dei risultati delle elezioni. Si può dunque concludere che, almeno con riferimento a tale potere presidenziale, si tratta di un potere fortemente vincolato dall'esito delle elezioni. Tuttavia, le elezioni potrebbero dare anche un esito incerto e questo potrebbe espandere e valorizzare il potere del Presidente della Repubblica. Ciò che è più significativo ai fini della trattazione della presente questione sotto il profilo problematico, tuttavia, è il potere di scioglimento della Camera dei deputati e il potere di indire il referendum nei casi previsti dalla Costituzione, mentre la promulgazione e l'invio di messaggi alle Camere sono poteri tradizionali del Presidente della Repubblica nei regimi parlamentari. È ragionevole chiedersi quali fossero, all'interno degli scarni poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica nella proposta di riforma costituzionale, quelli che, comparativamente con il modello francese, qualificassero maggiormente il potere presidenziale. Di certo è il potere di indizione delle elezioni della Camera dei deputati come, quasi testualmente, recitava il testo della Commissione bicamerale. Non si parla nel testo di riforma di scioglimento vero e proprio se non piuttosto del potere di indizione delle nuove elezioni che costituiscono il seguito necessario dello scioglimento del Parlamento. In realtà, anche questo potere, a ben coglierlo, nel fondo, risulta un potere fortemente inquadrato. L'art. 70 del testo di riforma costituzionale prevede, infatti, che il Presidente della Repubblica possa sciogliere la Camera dei deputati prima del termine ordinario, mentre l'art. 71, II co., sottrae l'atto di scioglimento

all'obbligo di controfirma. Il Presidente esercita, pertanto, tale potere in piena autonomia, disponendo in tal modo di uno strumento assai efficace di risoluzione delle situazioni di coabitazione. Il potere di scioglimento è tuttavia subordinato nel suo esercizio ad una limitazione fondamentale: il Presidente può sciogliere le Camere solo in caso di dimissioni del Primo Ministro. Nel caso in cui il Primo Ministro sia sostenuto da una solida maggioranza parlamentare, il Presidente della Repubblica non avrà, pertanto, modo di provocare nuove elezioni. Questo principio conosce una sola, importante, eccezione: ai sensi dell'articolo 74, VI co., il Primo Ministro è tenuto a dimettersi in caso di elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Il Presidente neoeletto ha dunque la possibilità di sciogliere la Camera e indire le elezioni. Al Presidente è in tal modo offerta la possibilità di favorire l'elezione di una maggioranza parlamentare orientata in senso politicamente omogeneo al proprio. Alla stessa logica risponde il divieto di procedere allo scioglimento delle Camere nell'anno immediatamente successivo alla loro elezione, anche in caso di dimissioni del Primo Ministro. Va infine ricordato che, successivamente alle elezioni presidenziali e in costanza di rapporto fiduciario tra Primo Ministro e Camera dei deputati, il Presidente della Repubblica può chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia: si tratta di una importante facoltà attribuita al Presidente che potrà essere esercitata per provocare un dibattito parlamentare sulle situazioni di crisi latente, con eventuale esplicitazione delle conseguenze politiche della crisi (dimissioni del Primo Ministro, voto di sfiducia parlamentare). Ciò che maggiormente rilevava nelle soluzioni proposte è quanto si riferisce alla dialettica dei rapporti interni al circuito di governo allorché, come recita l'art. 74 del testo di riforma, il Primo Ministro rassegna le dimissioni del Governo anche all'atto dell'assunzione delle funzioni del Presidente della Repubblica. Questa è una previsione di riforma ben più significativa giacché una norma di questo tipo allude, senza esprimerlo in modo espresso, ad un *favor* per il principio di continuità tra maggioranza politica e maggioranza presidenziale; non c'è dubbio, infatti, che le dimissioni del Governo all'atto di assunzione della carica da parte del Presidente della Repubblica possa costituire un elemento importante di congiunzione di queste due maggioranze. Sono stati fin qui sottolineati gli elementi di discontinuità con la forma di governo semipresidenziale francese, i quali, come si è detto, sono ampiamente prevalenti rispetto a quelli della continuità. Nell'ottica del confronto con tale esperienza, dunque, non può che ribadirsi come quella italiana rappresenti una soluzione ampiamente compromissoria rispetto allo scenario politico venuto a determinarsi nella Commissione bicamerale. Trattasi di

poteri – quelli delineati nel testo della Commissione bicamerale – che non sono forti né in capo al Primo Ministro, né in capo al Presidente della Repubblica, configurandosi in tal modo un equilibrio instabile che rimette ancora una volta al gioco delle forze politiche la risoluzione degli equilibri politici nella ipotesi problematica della crisi di governo.

Avviando alla conclusione di questa riflessione sul profilo in discussione, può chiedersi per quale motivo nella prevalente dottrina costituzionale – se non proprio nella sua totalità – tanto vive siano state le preoccupazioni e forte la critica rispetto alle soluzioni emerse in tema di forma di Governo. Alla questione si può forse rispondere che le preoccupazioni maggiori erano relative alla carente natura sistemica del modello di governo semipresidenziale ipotizzato. Ci si deve interrogare, infatti, sull'adeguatezza e sulla congruità del modello costituzionale proposto a rispondere alle esigenze di governi responsabili nonché sui poteri di cui dispongono gli organi legittimati democraticamente. Sotto questo profilo, la riforma costituzionale si connotava per una sua evidente ambiguità, che diventava ancora più preoccupante ove si consideri quella consolidata prassi costituzionale vigente nel Paese di straripamento dei poteri di esternazione del Presidente della Repubblica rispetto alla previsione costituzionale (messaggi alle Camere). Autorevole dottrina costituzionale in Italia (A. Pace), in una delle più autorevoli riviste di diritto costituzionale, aveva parlato convincentemente, a tale proposito, di un vero e proprio “attentato alla Costituzione” con riferimento alla prassi instaurata dal Presidente della Repubblica *pro tempore*, Francesco Cossiga. In tale prospettiva, appariva quanto mai problematico prevedere un Presidente legittimato democraticamente che, tuttavia, non fosse chiamato dall'ordinamento costituzionale ad esercitare poteri propri di qualche rilievo nell'ambito della forma di governo prevista. In effetti, il Presidente della Repubblica, nella soluzione al tempo proposta – che era tipicamente compromissoria, come si è detto – disponeva degli identici poteri di cui dispone un Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare; egli svolgeva cioè, essenzialmente, funzioni di garanzia costituzionale. Il Presidente della Repubblica, nel progetto di riforma costituzionale, diventava, dunque, un soggetto titolare di un indirizzo politico-costituzionale in quanto disponeva di legittimazione democratica ma non aveva materie su cui, in concreto, tale attività politico-costituzionale potesse esercitarsi, cosicché non era impensabile che sarebbe andato alla ricerca di poteri da esercitare. Anche ciò non desta meraviglia perché, sotto tale profilo, l'esperienza francese ha evidenziato come il modello della Costituzione gollista sia, in realtà, un modello fortemente flessibile a seconda che coincidano o meno le maggioranze a sostegno del Presidente della Repubblica e quelle in seno all'Assemblea

Nazionale. Il Presidente della Repubblica francese ha stabilito una sorta di *domaine réservé*, in particolare, su due poteri. Non ci si riferisce tanto all'art. 16 Cost. – fondativo dei 'pieni poteri', che in pratica sono stati utilizzati solo in una occasione – quanto ai poteri relativi alla politica estera e alla difesa. Su quest'ultimo punto è appena il caso di ricordare che il Presidente della Repubblica francese, con atto amministrativo, esercita un potere di vita e di morte, disponendo, in particolare, della autorizzazione alla sperimentazione e all'uso delle armi nucleari. In breve, si vuole anche osservare come, in Francia, il ruolo del Presidente della Repubblica abbia registrato un'evoluzione incentrata soprattutto sulla sua capacità di disporre di un proprio partito in Parlamento. A fronte di tale assetto dei poteri presidenziali in Francia, non era ben chiaro quali veri poteri potesse esercitare il Presidente in Italia, secondo il testo della Commissione bicamerale. Si sarebbe potuto ipotizzare, alla luce delle soluzioni previste, che il Presidente della Repubblica potesse meramente esercitare una sorta di azione di freno sul Governo. La novità più significativa della nuova forma di governo prospettata dalla Commissione bicamerale era, dunque, rinvenibile soprattutto dal punto di vista 'simbolico'. Si trattava di una riforma che muoveva verso il semipresidenzialismo ma che, in realtà, ne svuotava i contenuti forti sia con riferimento al modello francese sia a quello delle altre esperienze europee di tipo semipresidenziale (Austria, Portogallo). Il problema toccava al cuore il diritto costituzionale e minava nelle fondamenta, come si è detto, la coerenza sistemica delle scelte adottate. A seguito delle soluzioni avanzate, infatti, si perdeva la natura di organo di garanzia propria del Presidente della Repubblica in regime parlamentare, senza che venissero attribuite a questo soggetto costituzionale le funzioni tipiche di una democrazia governante e cioè i poteri che conferissero responsabilità e autorevolezza all'organo, legittimato democraticamente, così come il potere di disporre di atti concreti per attuare le proprie scelte politiche. Il rischio reale, utilizzando l'analisi del Duverger, era che un Presidente senza poteri effettivi risultava un ottimo viatico per eleggere 'demagoghi'. L'idea era, cioè, che un Presidente della Repubblica senza poteri fosse una sorta di 'mina vagante' nel sistema politico-costituzionale. Nondimeno, una riforma in senso semipresidenziale, se doveva escludere i pieni poteri (di cui all'art. 16 della Costituzione francese del 1958), non poteva ignorare le ragioni sistemiche prevalenti sia nei confronti di un modello come quello francese ma – si dovrebbe aggiungere – anche di quello austriaco e portoghese. A ben vedere, tali esperienze riconoscono un ruolo e una certa forza al Presidente della Repubblica. Come è ben noto alla ricerca comparatistica, infatti, anche in una forma di governo come quella tedesca, la Legge Fondamentale prevede istituti del tutto potenziali, come ad esempio lo 'stato di urgenza

legislativa', che è un potere forte in mano al Presidente federale – pur se ad oggi rimasto inutilizzato – ma che purtuttavia costituisce un potere di riserva che il Presidente può utilizzare nei momenti di crisi.

La (breve) riflessione (svolta) su una progettazione di riforma costituzionale potrà forse risultare di qualche utilità nel quadro della discussione ora in corso anche come concreto laboratorio delle aspettative del sistema politico, delle pressioni degli indirizzi di vertice di alcune forse politiche (invero non si sa quanto veramente informate sulla esperienza d'oltr'alpe) e la concreta sostenibilità costituzionale della riforma nel quadro di un sistema politico-partitico che, se pure in crisi, continua ad esprimere tutte le sue potenzialità e che soprattutto trova nella Carta costituzionale le ragioni della necessità politico-istituzionale dei partiti politici. Una necessità che attende solo, e da anni, di conoscere la legislazione di attuazione dell'art. 49 Cost., nella parte in cui si prevedono misure volte ad assicurare il rispetto del *metodo democratico* nella vita dei partiti per conformarli alle esigenze democratiche e partecipative dello Stato costituzionale.