

# Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale

di CARLO FUSARO

1. Formazione del governo Monti e rilancio del dibattito sulla forma di governo in Italia. - 2. La Costituente e l'irrisolta questione della forma di governo. - 3. I tentativi di rafforzare la funzione di governo nella storia repubblicana: fratture e linee di continuità fino alla transizione... - 4. ... e dalla transizione ad oggi. - 5. La forma di governo nella democrazia maggioritaria e il ruolo assunto dal presidente della Repubblica: fra alta tutela e indirizzo politico. - 6. L'Italia e la tradizione dei modelli di importazione francese. - 7. La V Repubblica da de Gaulle a Sarkozy ovvero della trasformazione del semi-presidenzialismo. - 8. Alternative e prospettive riformatrici alla fine della XVI legislatura: contesto e presupposti. - 9. Alternative e prospettive riformatrici alla fine della XVI legislatura: problemi e soluzioni. - 10. Verso un semi-presidenzialismo all'italiana: ipotesi e questioni sulle quali ragionare.

## **1. Formazione del governo Monti, ruolo presidenziale e rilancio del dibattito sulla forma di governo in Italia**

La formazione del governo Monti, il 16 dicembre 2011, e il contesto in cui è nato, hanno sollevato in Italia e all'estero molti interrogativi.

Un primo aspetto, generale, ha riguardato le circostanze in cui alcuni paesi, segnatamente Grecia e Italia, si sono dati nuovi governi e la questione, non nuova, della sovranità nazionale oggetto di interferenze da parte dei c.d. "mercati" e di limitazioni sempre più stringenti, soprattutto da parte dell'Unione europea.

Un secondo aspetto ha riguardato quella che è stata definita la *questione democratica*. Si è parlato, infatti, magari con eccesso polemico, di "democrazia sospesa", di "strappo alla democrazia", di "democrazia commissariata", o, più pacatamente, di "tecnocrazia". La ragione sta, naturalmente, nella legittimazione non elettorale (ma solo parlamentare) del governo. E' un aspetto, che ha rilevanza sostanziale, pur non avendone di giuridica, come ha riconosciuto un giurista quale Gustavo Zagrebelsky, certo non tacciabile di preconcetta ostilità nei confronti del presidente della Repubblica in carica e tanto meno un sostenitore del governo precedente. Questa limitata o peculiare legittimazione è stata giustificata con l'eccezionalità delle circostanze.

Un terzo aspetto, strettamente collegato, sta nel fatto che non solo si è avuta un'investitura parlamentare e non elettorale: ma questa si è caratterizzata per una maggioranza del tutto diversa da quella che era uscita alle ultime elezioni, quelle del 2008.

Un quarto aspetto sta nell'estrazione non partitica del governo oltre che del presidente del Consiglio. Si tratta di personalità scelte con criteri di funzionalità e competenza, certo più che in qualsiasi altra occasione, incluso il governo Dini del 1995. Ma il punto non è questo: perché anche governi di partito si sono avvalsi di accademici e di persone di grande competenze. Qui la questione è che non solo il governo non ha una maggioranza investita della responsabilità di governare dal corpo elettorale (come accade del resto a molti governi di varie democrazie, a partire dall'Italia pre-transizione), ma che appunto è integralmente composto da persone non tanto al di fuori del Parlamento, Monti a parte (anche questo non sarebbe un gran problema: vi sono ordinamenti nei quali esiste incompatibilità governo-Parlamento), quanto prive di affiliazione partitica, e soprattutto scelte in quanto tali.

---

- Insegna Diritto elettorale e parlamentare nella Facoltà di Scienze politiche "C. Alfieri" dell'Università di Firenze. Fa parte del Dipartimento di diritto pubblico "A. Orsi Battaglini". carlo.fusaro@unifi.it

Insomma siamo di fronte a un vero e proprio *governo tecnocratico*, o, come si usa dire da noi, con espressione secondo me meno appropriata, *governo tecnico*. Lo hanno notato per primi, discutendone i presupposti e mettendone in luce vantaggi e svantaggi, prospettive e limiti, una serie di politologi americani, seguiti dalla grande stampa internazionale (a partire da un apposito articolo del sempre attento settimanale inglese *Economist*).

In Italia gran parte dei giuristi si sono contentati degli aspetti formali della vicenda, facilmente contastando certe esagerazioni (tipo "sospensione della democrazia"), sostenute per lo più da opinionisti politici, ed escludendo qualsiasi forzatura costituzionale: ed è vero che la lettera della Costituzione (del resto laconicissima al riguardo come poche) è stata rispettata. Ci mancherebbe: ma il problema è di sostanza, e non ci si può rifugiare nel più astratto formalismo per non vedere ciò che tutti vedono.

Un quinto aspetto ha riguardato il ruolo avuto dal presidente della Repubblica Napolitano, apparso determinante tanto che in molti hanno evocato ricostruzioni della figura del capo dello Stato come "reggitore dello Stato" nell'emergenza e più in generale di "stato d'eccezione", richiamando le dottrine di grandi giuristi del secolo scorso come Carl Schmitt (il teorico del presidente come garante vero della Costituzione al posto della Corte costituzionale, concezione alternativa a quella di Hans Kelsen) e come in Italia Carlo Esposito (che però tendeva a respingere la finzione del garante imparziale).

Le "pre-consultazioni" tenute con i gruppi parlamentari da Napolitano dopo l'infortunio del governo Berlusconi sul rendiconto dello Stato (non approvato con 290 voti pro e altrettanti contro); la convocazione al Quirinale del presidente del Consiglio il giorno in cui il suo governo ottenne finalmente l'approvazione di quel rendiconto con "soli" 308 voti a favore e un numero maggiore di astensioni (cosa che peraltro, come lo stesso capo dello Stato riconobbe in un comunicato, non configurava alcun obbligo di dimissioni: abbiamo avuto fior di governi di minoranza dall'Andreotti III al Dini); la perentoria richiesta a Berlusconi di impegnarsi a dimettersi appena approvata la legge di stabilità; il comunicato col quale - emersi dubbi su queste dimissioni - perentoriamente Napolitano confermo che ci sarebbero state o dimissioni con nuovo governo o elezioni anticipate; la nomina il giorno stesso delle dimissioni di Berlusconi di Mario Monti senatore a vita; il concorso attivo alla formazione del governo e da ciò che si capisce anche alla scelta dei ministri (alcuni risulterebbero convocati dal Quirinale); le stesse spiegazioni date dal presidente della Repubblica nel suo discorso alle alte cariche dello Stato del 20 dicembre 2011; i continui moniti ed indirizzi al governo per un verso alle forze politiche, per un altro nonché le dichiarazioni di plauso e sostegno soprattutto al primo, ma anche alle altre. Tutto giustifica oggettivamente la definizione, certo giornalistica e non giuridica, di *governo del presidente* (io direi *governo tecnocratico del presidente*).

Che la situazione venutasi a creare in Italia negli ultimi mesi del 2011 fosse eccezionale e che il governo Berlusconi fosse stato irreparabilmente indebolito fino alla semi-paralisi dalla defezione di una componente politicamente e numericamente rilevante del suo stesso partito (Gianfranco Fini, presidente della Camera e co-fondatore del Pdl coi suoi seguaci), nonché dalle divergenti strategie del presidente del Consiglio e del suo autorevole ministro dell'Economia, è un fatto.

Tuttavia io non credo che ci si possa appagare, per spiegare ciò che è accaduto a partire dall'attivismo presidenziale, dell'emergenza pur effettiva, e far finta di nulla. Infatti si tratta di una vicenda che si inserisce in una lunga fase di crescita del ruolo del capo dello Stato, anche a prescindere dalle vicende relative alla formazione dei governi e al rapporto fiduciario.

E' un punto cruciale. La occasionale emersione del ruolo presidenziale in rapporto inverso rispetto alla solidità, stabilità, compattezza del quadro politico non è fenomeno nuovo: anzi, è relativamente normale in una forma di governo parlamentare poco razionalizzata come quella italiana, caratterizzata per il passato da lunghe negoziazioni post-

elettorali e frequenti crisi; e lo stesso vale anche quando, pur in un quadro maggioritario, le maggioranze uscite dal voto risultano incapaci di tenuta per l'intera legislatura.

Ma non di ciò solo si tratta. In Italia, l'attivismo presidenziale ha trovato da vent'anni espressioni così molteplici e frequenti, ed anche autorevoli avalli (si pensi alla Corte costituzionale nel caso del potere di grazia), le quali attestano l'ormai irriducibile ruolo di indirizzo assunto dall'unico organo monocratico dell'ordinamento italiano, pur dietro il velo di una funzione di presunta garanzia: esso compensa, con crescente continuità a ben vedere, il vuoto di rappresentanza e di governo provocato da partiti sempre meno legittimati e percepiti (a volte a torto, spesso a ragione) come deboli per quanto non privi di risorse di potere.

Si tratta di un'evoluzione che dura da almeno vent'anni, tanto da aver resuscitato quelle teorie dell'immediato dopoguerra che vedevano esaltate le potenzialità dualiste della Costituzione italiana proprio sul fronte presidente della Repubblica (v. par. 5). Non stupisce allora che si stia facendo avanti, poggiata su alcune posizioni dottrinarie minoritarie, la teoria secondo la quale i *governi del presidente* potrebbero (o dovrebbero) diventare, addirittura, *a costituzione vigente* il modo ordinario di funzionare della forma di governo prevista dalla Costituzione in Italia (questa la tesi di Eugenio Scalfari su *Repubblica*). Tanto meno stupisce che la discussione sul ruolo del capo dello Stato abbia ragionevolmente indotto lucidi *maître à penser* a rilanciare, piuttosto, la prospettiva di rivedere, finalmente, la forma di governo prevista in Costituzione (v. E. Galli della Loggia, sul *Corriere della Sera*).

## **2. La Costituente e l'irrisolta questione della forma di governo**

Non è superfluo rammentare che l'Assemblea costituente lasciò sostanzialmente irrisolta la questione della forma di governo. O meglio: già nel settembre 1946 l'apposita Sottocommissione della Commissione dei 75 (quella incaricata di redigere la bozza da sottoporre al plenum, guidata da Meuccio Ruini) optò per la forma di governo parlamentare, caratterizzata dal rapporto fiduciario fra governo e Parlamento, scartando le ipotesi direttoriali (ipotizzate dal cattolico Costantino Mortati) e quelle presidenziali (avanzate per esempio dal grande giurista azionista Piero Calamandrei).

E tuttavia, i costituenti conoscevano bene le esperienze sofferte della III Repubblica francese, l'instabilità e la debolezza dei governi, l'assemblearismo deterioro che seminava sfiducia nei partiti e nella politica, tutto ciò che aveva messo in ginocchio la grande democrazia francese repubblicana: e perciò, nello scegliere il governo parlamentare, con un ordine del giorno formulato dal repubblicano Tomaso Perassi (altro giurista illustre) stabilirono altresì che esso dovesse «disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

La Costituente, però, non fu conseguente con queste sane intenzioni per cui in materia di forma di governo il testo della carta approvata il 22 dicembre del 1947 sarebbe risultato del tutto privo di quegli istituti volti, come si diceva, a razionalizzare il governo parlamentare, cioè a limitarne le eventuali distorsioni applicative: per capirci, la sfiducia costruttiva, istituto in base al quale un governo in carica non può essere sfiduciato dall'aula se non eleggendone un altro al suo posto (a garanzia appunto della stabilità e della continuità di governo), è un tipico istituto di razionalizzazione del parlamentarismo. Nulla di tutto ciò, invece, si ritrova in Costituzione e la funzionalità della forma di governo - in tutto identica a quella dell'Italia statutaria, altrettanto irregolata - è finita affidata esclusivamente alla buona volontà e alla capacità di ben interpretarla dei partiti in Parlamento. La ragione di questa scelta è di facile intuizione: furono proprio i partiti, alla fine dei conti, a non volere vincoli alla propria

autonomia e libertà di azione. Era la stessa logica in base alla quale l'art. 49 in materia di partiti rimase così generico da consentire di interpretarlo nel senso che avrebbe escluso una disciplina della democrazia *interna* ai partiti, appunto, quasi che il "metodo democratico" lì richiamato si riferisse solo alla competizione *esterna* fra partiti (con le conseguenze che sappiamo).

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

### **3. I tentativi di rafforzare la funzione di governo nella storia repubblicana: fratture e linee di continuità fino alla transizione...**

Tentativi di fare i conti con questo vero e proprio difetto d'origine della forma di governo italiana non sono mancati. Il primo fu il tentativo di rafforzarla mediante la stampella di una specie di legittimazione elettorale con premio di maggioranza inserita nella legge per l'elezione della Camera dei deputati. Parlo della legge 148 del 1953, passata alla storia politica con l'ingiusta etichetta di "legge truffa". Il suo vero limite (e l'errore dei proponenti) fu di prevedere, accanto a un *quorum* della metà più uno dei voti validi (quel *quorum* che la legge elettorale 270 del 2005 si critica non preveda), un premio davvero eccessivo di circa il 15%, dando ai vincitori poco meno dei due terzi dei componenti dell'assemblea, ai confini della soglia prevista per la revisione costituzionale senza referendum. Fu questa la ragione per cui alcuni alleati della Dc nel centrismo, oltre un larga parte degli intellettuali, a parte ovviamente l'opposizione, si schierarono contro e fecero naufragare il tentativo di rafforzare la governabilità e - questa era la verità - di permettere alla Dc di governare, come si direbbe oggi, da partito a vocazione maggioritaria, non obbligato a contrattare ogni scelta con non uno, ma due o tre alleati minori, inclusa magari, come volevano all'epoca le gerarchie cattoliche, la destra monarchica e neofascista.

Il fallimento della via istituzionale-elettorale al rafforzamento del governo del paese produsse il suo opposto: la via tutta politica, fondata sui rapporti fra i partiti, sul progressivo allargamento della c.d. base democratica del paese a sinistra, consacrato da una legislazione elettorale a tutti i livelli rigorosamente proporzionale. Nasceva così quella *repubblica dei partiti* di cui alcune decine di anni dopo avrebbe parlato Pietro Scoppola in un saggio famoso sulla storia politico-istituzionale del dopoguerra. Per molti anni qualsiasi ipotesi di riforma istituzionale uscì dall'agenda delle forze politiche. Del resto è pure vero che molto c'era da fare per *attuare* numerosi cruciali istituti previsti dalla Costituzione del '48, ma ancora inesistenti: dalla Corte costituzionale (che opera solo dal 1956), al Consiglio superiore della magistratura (dal 1958), alle Regioni ordinarie (dal 1970).

Quando le Regioni nascono - fra presto tradite speranze di più generale riforma dello Stato e della pubblica amministrazione - l'Italia è però già alle prese con un '68 che - sola grande democrazia europea - si rivelerà del tutto incapace di fronteggiare adeguatamente, dando risposte alle domande che venivano dalla società, e imponendo una legalità legittimata da efficaci riforme. Storia nota. La soluzione viene cercata sempre per via esclusivamente politica: mentre soluzioni costituzionali non sono a lungo neppure prese in lontana considerazione, anzi chi se ne fa promotore è bollato come parafascista. Tra parentesi è la fase in cui l'Italia sia allontana di più dalle esperienze della grande sorella d'Oltralpe: quasi tutta

*l'intelligentsia* italiana bolla le riforme golliste in Francia come qualcosa di analogo ad un colpo di stato autoritario (su questo torniamo più avanti, par. 6).

Nel 1973 però una serie di studiosi avvertiti (da Vezio Crisafulli ad Antonio La Pergola, da Serio Galeotti allo stesso Costantino Mortati) tenta, senza successo immediato, di rilanciare una prospettiva di riforme istituzionali nel corso di due dibattiti presso la rivista "Gli Stati". Ma l'Italia si avvita nella sua crisi, pur mentre dal punto di vista della società e di certi valori essa si andava aprendo (v. il referendum sul divorzio del 1974). Ancora nel 1975 un messaggio alle Camere del presidente Giovanni Leone sull'opportunità di (blande) riforme istituzionali viene trattato dai partiti come un'invasione di campo e semplicemente ignorato. Gli anni Settanta sono anni terribili, sono gli anni delle Brigate rosse e culminano con il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro e della sua scorta: evento che segnerà di fatto anche la fine del progressivo allargamento della base democratica verso sinistra. Non c'era più nulla da allargare: nascerà il pentapartito (Dc e Psi, con gli alleati minori: Pri, Psdi e Pli) che guiderà il paese, in pratica dal 1979 al 1992.

Si avvia la strategia delle c.d. *riforme possibili* che rinnovano durevolmente le istituzioni pubbliche italiane (legge sulla concorrenza, riforma della presidenza del consiglio, nuovo ordinamento delle autonomie locali, legge sul procedimento amministrativo, legge comunitaria e molto altro): si rivelano riforme preziose quanto tardive, e comunque destinate a fermarsi per i veti dei partiti sul confine invalicabile della trasformazione della legislazione elettorale proporzionale. Si batte la strada del maggioritarismo di funzionamento, rifiutando però qualsiasi ipotesi di maggioritarismo di composizione. La proporzionale, questa la verità, era ancora percepita come l'architrave della costituzione materiale sulla quale si reggeva l'intero sistema politico-istituzionale.

Anche per questo i tentativi di riforme avanzate dai governi (il timido decalogo Spadolini nel 1982) o tentate dai partiti in Parlamento (Commissione Bozzi dal 1983 al 1985) falliscono. Occorre aspettare la riforma dei regolamenti parlamentari e il drastico ridimensionamento del voto segreto nelle due Camere (quel voto segreto che imponeva a tutti i governi una vera e propria *via crucis* e continue negoziazioni al ribasso con gruppi di maggioranza e di opposizione) per qualche incisiva novità nella direzione del rafforzamento della funzione di governo (1988).

Il sesto governo Andreotti, fra 1989 e 1990, pone per quattro volte (due alla Camera due al Senato) la fiducia per impedire l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci (voluta da una sicura maggioranza dei parlamentari) nel rispetto del *diktat* del partito socialista (che non aveva alcuna intenzione di far passare innovazioni elettorali suscettibili di ridurre il potere di coalizione di cui disponeva). Parte così la strategia dei referendum elettorali: il tentativo coraggioso di una parte minoritaria del mondo politico alleato con la società civile più avvertita di aggirare i veti dei partiti in Parlamento e imporre niente meno che la *riforma della politica*. Sarà l'avvio di quella che verrà chiamata la *transizione* degli anni Novanta.

Ancora nel giugno 1991, tuttavia, il Parlamento dei partiti di allora respinge al mittente l'appassionato messaggio alle Camere del presidente della Repubblica Cossiga (un documento che andrebbe rivalutato: fu l'ultimo appello al sistema politico dell'epoca di autoriformarsi; fu lasciato cadere, anche perché i detrattori di quella ipotesi specularono sulle intemperanze cui il presidente si era lasciato andare) e tutto finisce rinviato a tempi migliori.

Grazie ai referendum del 1991 e del 1993, le riforme elettorali vengono di fatto imposte a furor di popolo fra mille resistenze, mentre le riforme istituzionali si arenano una volta di più (seconda Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, De Mita - Iotti dai nomi dei due suoi presidenti, 1992-1994). Si discute ancor oggi se meglio sarebbe stato procedere prima alla revisione della forma di governo e poi - o contestualmente - alla riforma elettorale: ma è una discussione senza senso. Ovviamente forma di governo e legge elettorale sarebbero da affrontarsi come un tutt'uno: ma i promotori delle riforme degli anni Novanta

non avevano in realtà alcuna alternativa. Procedere contestualmente o in successione dalla costituzione alla legge elettorale non fu mai cosa neanche vagamente possibile. Non va dimenticato che il Parlamento della XI legislatura (1992-1994) vedeva ancora una lieve maggioranza Dc-Psi: al suo interno le resistenze conservatrici erano fortissime. Non parliamo della legislatura precedente. In Italia, come altrove, le riforme percorrono inevitabilmente le strade che trovano aperte o che i promotori (il caso dei referendum elettorali) riescono ad aprirsi.

#### 4. ... e dalla transizione ad oggi

Non c'è dubbio che la nuova legislazione elettorale - a partire da quella relativa a comuni e province, che sarà sei anni dopo sostanzialmente estesa alle Regioni, per arrivare a quella per le due Camere - era destinata ad incidere fortemente sulla forma di governo: e così certamente fu. Altrettanto vero che - in assenza di riforme costituzionali - gli avversari della democrazia maggioritaria avrebbero fatto il possibile per limitare l'impatto di quelle leggi elettorali. Ciò non fu possibile a livello locale e regionale, per fortuna: sia la legge 81/1993 (comuni e province) sia la legge 43/1995 (e dopo la l. cost. 1/1999 e la 1/2001, Regioni ordinarie e speciali) intervennero a livello di formule elettorali e di forma di governo contestualmente. Fu un grande successo: da vent'anni quasi stabilità e continuità sono assicurate a tutti i livelli di governo sub-statale.

A livello statale, ovviamente, il problema restava, eccome. Cartina di tornasole fu la nascita del governo Dini, quando il presidente Scalfaro, che obiettivamente aveva davanti due opzioni parimenti legittime, da un punto di vista giuridico, decise di interpretare la Costituzione secondo lo schema della c.d. Prima Repubblica e di non assecondare la trasformazione in direzione maggioritaria del sistema: rifiutò lo scioglimento chiesto dal presidente del Consiglio Silvio Berlusconi e inventò per non sciogliere le camere il primo governo tecnico del presidente della storia repubblicana, con all'opposizione, dopo un'astensione sulla fiducia, i gruppi principali che avevano sorretto il governo dimissionario (tutti tranne la Lega).

Si era alla metà degli anni Novanta e ovviamente tornò a proporsi la questione della forma di governo. Essa fu affrontata in modo *bipartisan* col coinvolgimento attivo di entrambe le due principali coalizioni che si andavano allora formando e faticosamente consolidando: un primo tentativo si ebbe dopo le dimissioni del governo Dini, affidato all'ex senatore Antonio Maccanico, non ebbe successo e le camere furono sciolte; un secondo di assai maggior rilievo si ebbe nella prima fase della successiva XIII legislatura, quando fu istituita la terza e ad oggi ultima Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, quella il cui presidente fu Massimo D'Alema. Essa, nel quadro di un procedimento di revisione *ad hoc* diverso da quello dell'art. 138 Cost. (la l. cost. 1/1997 prevedeva un procedimento a tempi predefiniti e referendum popolare confermativo indipendentemente dal voto parlamentare) presentò un progetto di profonda revisione dell'intera parte II della Costituzione. Anch'esso finirà per essere accantonato (giugno 1998) per ragioni mai del tutto chiarite. Fu il centrodestra per bocca di Berlusconi a smarcarsi, forse perché il centrosinistra si era sottratto, a sua volta, all'intesa che era stata raggiunta (relatore il verde Marco Boato) per un' incisiva riforma del titolo IV sulla magistratura.

Ma il lascito della Commissione D'Alema fu comunque rilevante. Intanto perché alcuni dei contenuti di quel progetto furono successivamente recuperati e portati ad approvazione: mi riferisco alla revisione in due tappe del titolo V su Regioni, province e comuni (l. cost. 1/1999 e l. cost. n. 3/2001) e alla revisione dell'art. 111 sul giusto processo (l. cost. 2/1999).

In secondo luogo perché quel progetto, successivamente rinnegato da molti, soprattutto a sinistra, non solo costituiva la riscrittura pressoché integrale della seconda parte della Costituzione, ma incideva in maniera profonda (ancorché tecnicamente non soddisfacente, almeno per chi scrive) sulla struttura del Parlamento e sulla forma di governo: rompendo certi tabù che sarebbero purtroppo riemersi successivamente quando, nella XIV legislatura, fu il centrodestra a varare la sua riforma, per molti aspetti più timida.

Il progetto della terza Bicamerale delineava una discussa forma di governo a tendenza semi-presidenziale con capo dello Stato direttamente eletto dal corpo elettorale e dotato di importanti poteri suoi propri; accanto ad esso prevedeva anche un governo responsabile davanti al Parlamento. Al di là dei singoli aspetti specifici, si comprende quanto, ai fini del discorso che qui andiamo facendo, ciò assuma interesse. Simboleggiava, in qualche modo, il riemergere, in Italia, di una delle due principali vie francesi al rafforzamento della forma di governo italiana.

Archiviata la Bicamerale, il Parlamento varava la riforma del titolo V (inclusiva di presidenzializzazione dei governi regionali): lo faceva col solo sostegno della maggioranza di centrosinistra dell'epoca perché, pur essendo stato il testo concordato con Forza Italia ed An, la strategia politica di recupero dell'alleanza con la Lega indusse all'ultimo momento (le elezioni erano vicinissime) i due partiti maggiori del centrodestra a votare contro. La successiva XIV legislatura fu quella interamente guidata da Silvio Berlusconi: dopo alcuni tentativi di "riformare la riforma del titolo V", falliti per mancanza di consenso all'interno del centrodestra, questo si accinse ad attuarla e altresì a tentare la propria strada alla revisione della parte II della Costituzione. Ne venne fuori il progetto approvato in doppia lettura dalle Camere e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 18 novembre 2005: una riforma costituzionale tendenzialmente organica non era mai stata così vicina. Purtroppo a quel momento la maggioranza guidata da Berlusconi appariva già logorata e i sondaggi segnalavano un vero e proprio crollo di consensi. A sinistra, sotto la spinta di Comitati per la difesa della Costituzione (guidati dall'ex presidente Scalfaro), si raccolsero le firme per il referendum previsto dall'art. 138 comma 2 Cost., destinato a tenersi dopo le elezioni politiche. Altra divenne l'agenda dei partiti di centrodestra che, perdute di pochissimo le elezioni, nonostante il *gap* iniziale, andarono all'opposizione, e anche per non rischiare di legarsi a una seconda sconfitta, nulla fecero per difendere davanti ai cittadini la riforma, che pure avevano avuto il merito di approvare: sicché essa fu bocciata con buona partecipazione di elettori (61.3% furono i "no", oltre 52,3% i votanti).

Pur con alcuni difetti (che peraltro per il modo come essa era stata costruita: prevedendo cioè l'entrata in vigore a tappe, e in molti anni, di alcuni istituti, avrebbero potuto essere successivamente corretti), la riforma interveniva su quattro punti: forma di governo, bicameralismo, rapporti Stato-autonomie, garanzie costituzionali. Va notato che, diversamente da quanto ci si sarebbe potuti attendere, il rafforzamento della funzione di governo veniva cercato potenziando la figura del presidente del Consiglio (avrebbe nominato e revocato i ministri ed avrebbe - salvo eccezioni - potuto ottenere lo scioglimento delle Camere) e cercando di ridefinire come vero e proprio "garante della Costituzione" la figura del presidente della Repubblica: era in pratica l'alternativa alla soluzione ipotizzata dalla terza Bicamerale, anche questa in larga misura, come vedremo, influenzata dai modelli d'Oltralpe. Ma ciò che unì i due tentativi fu l'essere entrambi risultati destinati al fallimento.

Infine, abbandonati per il momento i tentativi di riforma organica, un ultimo progetto, all'epoca *bipartisan*, è stato quello messo appunto dalla Commissione affari costituzionali della Camera nel 2007, relatore il presidente Luciano Violante: la strada ipotizzata era, in questo caso, quella di un assai blando rafforzamento dei poteri del presidente del Consiglio

## **5. La forma di governo nella democrazia maggioritaria e il ruolo assunto dal presidente della Repubblica: fra alta tutela e indirizzo politico**

La nostra rapida sintesi non può però ignorare le evoluzioni importanti che la forma di governo italiana ha conosciuto, soprattutto a partire dagli anni Novanta, in via di fatto anche a seguito delle riforme elettorali (1993 e 2005), pur a Costituzione vigente e intatta in relazione a questa materia.

Prima di tutto occorre segnalare il generalizzato rafforzamento degli esecutivi a tutti i livelli di governo, incluso l'unico appunto non costituzionalmente riformato, quello nazionale. Questo generalizzato rafforzamento era stato preannunciato dalle riforme dei regolamenti parlamentari (anni Ottanta) ed è stato accentuato dalle riforme elettorali (e ordinamentali nel caso di comuni, province, Regioni) dei primi anni Novanta. Queste ultime, in particolare, hanno coinciso con trasformazioni più profonde del sistema politico istituzionale innescate da fenomeni interni ed internazionali (dalla caduta del muro di Berlino alle indagini della magistratura sull'irregolare finanziamento dei partiti). Ma in realtà il sistema dei partiti era già largamente in crisi da molto tempo: anche per questo crolla in pochissimo tempo. E nasce un nuovo sistema partitico che - grazie alla legislazione elettorale del 1993 - si organizza subito secondo una logica di competizione *bipolare*: le sorti del Patto per l'Italia guidato da Segni e costituito dal suo movimento e dai Popolari (larga parte degli ex Dc), travolto alle elezioni del 1994 e lasciato quasi senza seggi, nonostante consensi non trascurabili (4 seggi su 475 nei collegi uninominali, 46 in tutto per oltre sei milioni di voti!), segnano, almeno per i vent'anni successivi, il tramonto di qualsiasi ipotesi di terzo polo.

La strutturazione bipolare produce l'effetto di assicurare elezioni cosiddette "decisive" (cioè elezioni che si concludono con la vittoria di una o l'altra coalizione) e la possibilità concreta di periodici ricambi alla guida del Paese. Ciò si verifica con regolarità, dal 1994, ogni volta che si vota. D'altra parte la decisività delle elezioni determina insieme al rafforzamento del corpo elettorale, forti vincoli sui partiti e - soprattutto - ridimensiona drasticamente il ruolo del presidente della Repubblica in fase di iniziale formazione dei governi dopo il voto.

I governi restano però fondati su coalizioni: costituite da una pletera di partiti, specie quelle del centrosinistra; più limitate dal 2008 in poi, dopo la fondazione del Pd e del PdL. La XIII legislatura ha visto quattro governi di centrosinistra; la XIV due governi di centrodestra (il secondo quasi la fotocopia del primo, ma con nuovo ministro dell'economia); la XV, durata meno di due anni, un solo governo di centrosinistra; anche la XVI ha visto due governi, il secondo con le caratteristiche peculiari del governo Monti. Il sistema partitico ha finito così col restituire ai presidenti della Repubblica in diverse occasioni quel ruolo di mediazione che spesso era stato riservato loro nel passato in vista della soluzione di crisi di governo: tutte le volte in cui la maggioranza si è dimostrata non in grado di collaborare operosamente a sostegno del governo per la continuità di un'intera legislatura. Vi ci si è avvicinati, ma solo avvicinati una volta sola nella legislatura 2001-2006.

Non è strano che in una forma di governo parlamentare l'organo che ha il potere di nomina del presidente del consiglio ed è, come minimo, partecipe del potere di scioglimento si trovi ad esercitare un ruolo di rilievo quando il sistema partitico non è in grado di "fare da solo". E siccome nell'Italia della prima Repubblica ciò è stato spesso il caso, specie quando circostanze esterne hanno accresciuto le difficoltà, ci si spiega perché a partire dalla presidenza di Sandro Pertini si sia avviata un'espansione progressiva e quasi inarrestabile della figura presidenziale, resa possibile dalle trasformazioni delle comunicazioni di massa e dal fatto che i presidenti hanno via via accresciuto la loro capacità di comunicare, stabilendo un dialogo diretto con l'opinione pubblica che li ha enormemente rafforzati. Di qui l'esplosione delle c.d. esternazioni: termine inventato già negli anni sessanta per indicare le



dichiarazioni informali, cioè non concordate precedentemente col governo (come era un tempo prassi), del capo dello Stato. Al punto che, si può proprio dire, che non vi sia evento, questione, problema, disputa, politica pubblica, protesta in atto o incipiente sui quali i presidenti non dicano quotidianamente la loro, suggerendo se non dettando, con maggiore o minore incisività, precisi indirizzi che non è possibile definire se non di natura politica.

Le difficoltà della prima fase della transizione (1993-1996) e l'interpretazione sempre sopra delle righe, sempre "con la faccia feroce" della democrazia maggioritaria, sono state altre concause dell'indubbia espansione del ruolo presidenziale: Stefano Merlini e Giovanni Tarli Barbieri hanno parlato di *enlargement of functions*.

Le vicende della nascita del governo Dini (la scelta di Scalfaro di non sciogliere le Camere dopo l'uscita dalla maggioranza della Lega a sei mesi dalle elezioni; la nomina di Dini; il concorso presidenziale alla scelta dei suoi ministri non parlamentari; la virtuale dettatura dei quattro punti programmatici) sono a testimonianza di ciò che si è appena detto. Ma, sull'onda del Pertini ai tempi della P2, già Scalfaro era parso porre sotto tutela il primo governo Berlusconi: anche in quella occasione il presidente aveva opposto il suo veto (per quanto motivato) ad alcune nomine ministeriali e non si era peritato di dettare precisi indirizzi (per esempio in materia di politica internazionale ed europea) al neo presidente del Consiglio, formulati - oltretutto - in forma di implicite condizioni.

D'altra parte i successori di Scalfaro, Ciampi e Napolitano si sono trovati ad agire in un contesto diverso, grazie al fatto che il sistema politico aveva lentamente cominciato a stabilizzarsi e a funzionare in maniera più adeguata (con l'eccezione della XV legislatura, per altro interrotta dopo meno di due anni senza forzature che ne prolungassero l'agonia): sono stati i primi due presidenti di una forma di governo rispondente ai canoni di fondo della democrazia maggioritaria. Ma è appunto qui che si inseriscono le conseguenze di un certo modo esasperatamente fazioso di interpretarla da parte di maggioranze e opposizioni pur alternantesi. In un crescendo apparso inarrestabile il presidente in carica si è visto tirare di continuo la giacchetta, prima di tutto dall'opposizione, spesso pungolata da componenti radicali della pubblica opinione e anche dell'accademia più militante. La tendenza si era sviluppata già a partire dalla presidenza Scalfaro e poi è continuata senza posa attraverso campagne insistenti e a volte addirittura forsennate: l'effetto di queste è stato negli anni l'affermarsi dell'idea che il capo dello Stato sia qualcosa di mezzo fra una specie di onnipotente difensore civico ovvero il garante di ultima istanza del buon funzionamento delle istituzioni dotato di chissà quali poteri propri.

In realtà è ben vero che i costituenti finirono con l'attribuire formalmente al capo dello Stato tutti i poteri che aveva il re e anche qualcun altro (alcune nomine, la presidenza del Csm e del Consiglio supremo di difesa), ma è altrettanto vero che - come recita l'art. 89.1 Cost. - nessun atto del presidente è valido se non è controfirmato dal ministro *proponente*. E' altrettanto vero che da molti anni parte della dottrina aveva teorizzato che l'aggettivo fosse un errore e si dovesse leggere *competente*, ma resta il fatto che nella riconosciuta ambiguità del dettato costituzionale (così ebbero a scrivere giuristi come Enzo Cheli o Livio Paladin) era sempre stato considerato assolutamente pacifico che una serie di atti presidenziali, quelli di oggettivo concorso all'esercizio della funzione di indirizzo politico, fosse tali solo formalmente ma fossero governativi (per esempio le autorizzazioni alla presentazione dei progetti di legge del governo, la firma dei decreti legge adottati dal governo, le grazie ai detenuti); allo stesso modo era sempre stato chiaro che la promulgazione delle leggi approvate dalle Camere non era affatto la stessa cosa della sanzione regia, non era un forma di concorso alla funzione legislativa ma solo una forma di controllo che in casi eccezionali poteva dar luogo all'esercizio del potere di rinvio. Si potrebbe continuare. Non va dimenticato che l'obbligo di controfirma fa da *pendant* nella nostra Costituzione con l'irresponsabilità giuridica del presidente ex art. 90.1 Cost.

Sta di fatto che le campagne di cui s'è detto hanno passo dopo passo trasformato la figura del presidente, almeno agli occhi dell'opinione pubblica spesso anche quella qualificata, nel titolare o nel contitolare di poteri di indirizzo precisi: sicché si chiedeva e si chiede al capo dello Stato di non autorizzare la proposta tale del governo sol perché sgradita o considerata per qualsiasi ragione inopportuna o illegittima; di rifiutare la firma di questo o quel decreto; di rifiutare la promulgazione di questa o quella legge. Si è arrivati al punto di sostenere che il presidente potrebbe rifiutare la promulgazione di una legge già rinviata ma riapprovata dalle Camere in barba all'art. 74.2 Cost. Allo stesso modo ci sono stati, nell'autunno del 2011, accademici che avevano teorizzato che il presidente della Repubblica avrebbe potuto e naturalmente, a loro dire, dovuto "revocare" il presidente del Consiglio in carica e il suo governo ove, pur non sfiduciato, avesse rifiutato di dimettersi e indire elezioni anticipate. Nel complesso non è azzardato sostenere che fra 2008 e 2011 si sia assistito a qualcosa di abbastanza simile a una coabitazione presidente della Repubblica - presidente del Consiglio (Napolitano-Berlusconi).

I contestatori inattesi sulla piazza di Bologna che hanno rumorosamente protestato contro il presidente Napolitano nel giorno della sua laurea *honoris causa* il 30 gennaio 2012 sorprendendo non poco l'*entourage* presidenziale (v. M. Breda sul "Corriere della sera" del giorno successivo) sono l'indiretta conferma di come sia ormai percepita la figura del presidente: potere politico fra i poteri politici e in quanto apparente titolare *de facto* di poteri di ultima istanza, sempre più esposto a una sorta di responsabilità politica diffusa. Siamo di fronte, in altri termini, a una vera e propria trasformazione del ruolo del capo dello Stato nella forma di governo italiana, senza revisione costituzionale, nella direzione di un sempre più marcato *dualismo*: un dualismo cui una minoranza dei costituenti aveva in effetti guardato, ritenendo che la democrazia italiana avrebbe avuto bisogno a fronte dei partiti di un contrappeso forte nella figura appunto del presidente, ma che nella Costituzione del '48 non c'è, così come non c'era nella pressoché coeva Costituzione francese del 1946.

## 6. L'Italia e la tradizione dei modelli di importazione francese

Quando, superato il ventennio di totale rigetto da parte di tutte le forze politiche e di quasi tutta l'intellettualità italiana, si è proposto in passato (per esempio da parte del Partito socialista all'epoca in cui fu guidato da Bettino Craxi; ma anche da alcuni intellettuali) di ispirarsi al modello semi-presidenziale della Quinta repubblica francese per riformare le istituzioni di governo italiane, si sono levarono critiche contro la tendenza a "importare" soluzioni dall'estero, ripetute a più riprese in seguito. In effetti è vero che i trapianti di questo genere rischiano di non funzionare perché per il successo di qualsiasi innovazione di questo genere il contesto in cui questa si viene a inserire è decisivo.

Tuttavia nel caso specifico è bene rammentare che non solo Francia e Italia hanno nella loro storia spesso avuto problemi simili e hanno vissuto storie parallele (le simiglianze fra IV Repubblica francese e Prima Repubblica italiana sono notevoli), ma chi conosce la storia delle istituzioni italiane sa che ancor prima dell'unificazione nazionale fa parte delle tradizioni costituzionali del bel paese il costante richiamarsi a modelli ed esempi francesi. Il fatto è che la classe dirigente piemontese che realizzò l'Unità d'Italia era a tal punto imbevuta di cultura francese da usare quell'idioma financo nei Consigli di conferenza (cioè i consigli dei ministri) che nel febbraio 1848 portarono alla concessione dello Statuto Albertino. La corte di Torino passava una parte dell'anno a Chambéry, la Savoia (Haute-Combe) era la sua patria d'origine e lì venivano seppelliti i suoi morti. Per quel che ci interessa, Statuto a parte (notoriamente modellato sulla Costituzione francese del 1830) la prima legge elettorale sarada e il primo regolamento della nuova Camera dei deputati furono a loro volta nient'altro che adattamenti

di modelli francesi; così anche l'organizzazione dello Stato, i ministeri, le prefetture, l'uniformità degli enti locali; così la parziale trasformazione del Consiglio di Stato in organo in parte di giurisdizione speciale amministrativa, e via dicendo.

E' se mai da segnalare che - fascismo a parte - questa tradizionale influenza francese sugli assetti e le soluzioni istituzionali italiane conobbe invece l'inizio di una cesura durata quasi quaranta anni proprio in occasione della nascita nel 1958 della Quinta Repubblica, miopemente letta come una pericolosa deriva verso modelli autoritari: in effetti le prospettive del generale de Gaulle e della classe dirigente italiana a cavallo fra anni Cinquanta e Sessanta non potevano essere maggiormente contrapposte. De Gaulle era fautore di un drastico ridimensionamento dei partiti politici, l'Italia dell'archiviato tentativo maggioritario si andava organizzando all'insegna dell'egemonia dei partiti politici (ne abbiamo già parlato nel par. 3). Non che non mancassero del tutto fenomeni in qualche modo assimilabili alla strategia gollista: penso alla presidenza Gronchi e all'influenza che su questi esercitò il giurista Mario Bracci, giudice costituzionale, sostenitore della tesi che all'epoca condivideva anche Giuseppe Maranini secondo la quale il presidente della Costituzione italiana non aveva meno poteri di quello della Quinta Repubblica (il che sarebbe stato anche vero, non fosse stato per il.. dettaglio della controfirma). Ma sappiamo anche come le invadenze gronchiane furono comunque rintuzzate dai partiti, la cui forza all'epoca si indirizzava verso il suo apogeo.

Per questo, se si coniugano le tendenze pur minoritarie presenti già alla Costituente (v. par. 5) con le interpretazioni di una parte della dottrina costituzionalistica (accanto a Bracci e Maranini si può citare almeno Paolo Barile) e ancor più con la tradizione filofrancese di cui s'è detto, ci si può rendere conto che tornare a guardare alla Francia come fonte di ispirazione per la soluzione della questione della forma di governo è più un ritorno a casa in sintonia con tradizioni tutte nostre che l'ingiustificabile imitazione a freddo di un modellino esotico da importare affrettatamente.

## **7. La V Repubblica da de Gaulle a Sarkozy ovvero del semi-presidenzialismo aggiornato**

La vicenda francese ci interessa dunque per varie ragioni: (a) la forma di governo della V Repubblica è il prototipo del modello chiamato "semi-presidenziale" (caratterizzato da uno strutturale dualismo fra presidente dotato di potere rilevanti e suoi propri e governo che al presidente risponde ma è anche legato da rapporto fiduciario col Parlamento); (b) è stata la soluzione trovata in Francia per dare risposta ad esigenze analoghe a quelle che hanno provocato la transizione italiana degli anni Novanta (come dare forza e prestigio a un potere democratico che non ne aveva); (c) ha ormai oltre cinquant'anni di esperienza positiva ed è stato sottoposto di recente a un importante aggiornamento volto a correggerne alcuni difetti; (d) rientra nella tradizione istituzionale italiana ispirarsi ad essa, come si diceva al par. 6.

L'assetto della IV Repubblica era molto simile a quello della Costituzione vigente in Italia, privo di strumenti di razionalizzazione del governo parlamentare. Il risultato fu governi deboli e instabili. La Francia crebbe molto negli anni Cinquanta, ma - per dirla in due parole - entrò in crisi al momento di affrontare la decolonizzazione, e arrivò sull'orlo del *putsch* militare. Nel giugno del 1958 i partiti (tutti tranne il partito comunista) alzarono le braccia e chiesero al presidente Coty di affidare il governo al generale de Gaulle monumento vivente della Francia antinazista e al tempo stesso nazionalista di ispirazione moderata (era un monarchico imbevuto di valori tradizionali e intimamente persuaso di rappresentare la nazione francese: come in effetti era!). Era stato messo brutalmente da parte dai partiti dopo aver guidato la Liberazione, viene richiamato come novello Cincinnato nell'emergenza col compito di riformare la Costituzione e affrontare la questione algerina.

Nasce la V Repubblica consacrata da un referendum popolare. Il rafforzamento del presidente è netto, ma *non* c'è l'elezione diretta; la carica dura sette anni (come dal 1875); c'è sempre un governo parlamentare, ma i poteri del Parlamento (e quindi dei partiti) sono ridimensionati, soprattutto a vantaggio del governo: il governo è padrone dell'ordine del giorno, parte della normazione non è legislativa ma regolamentare e sulle materie del governo il Parlamento non può neanche volendo legiferare, in materia finanziaria il governo ha l'ultima parola, quando il governo vuole far approvare un testo così com'è può imporre il voto bloccato - prendere o lasciare; viene introdotta la incompatibilità fra governo e Parlamento (come è oggi nei comuni e nelle Regioni italiane). Un'importante specificazione riguardo al presidente: alcuni dei suoi poteri (indire lo stato d'emergenza, convocare il referendum, sciogliere l'Assemblea nazionale) *non* prevedono controfirma: sono dunque - senza discussione - suoi propri. Naturalmente de Gaulle è eletto primo presidente della nuova Repubblica.

Il grand'uomo (perché tale fu, gigante fra i giganti del XX secolo, specie se si tiene conto di quanto ridimensionata fosse la sua Francia dopo la II Guerra mondiale, vincitrice e sconfitta al tempo stesso, umiliata dal regime di Vichy) affrontò e risolse con coraggio la questione algerina, concendendo in pochi anni l'indipendenza come solo un uomo di destra, ma democratico e capace di lungimiranza strategica, avrebbe potuto fare. Si accorse che i partiti, scampata l'emergenza, si accingevano a dargli il benservito e, forzando l'interpretazione della Costituzione, riuscì a riformarla per via referendaria, introducendo l'elezione diretta del presidente (1962): non per me, disse, per i miei successori. Fu eletto, ovviamente. Non solo: ma per quanto per tutta la sua esperienza presidenziale avesse affettato di essere al di sopra delle parti e dei partiti, lasciò che un partito di coloro che a lui si ispiravano si formasse e vicesse anche le elezioni parlamentari. Fu quello che i francesi chiamano *le fait majoritaire*: anni in cui un presidente demo-eletto contava anche in Assemblea nazionale una sicura maggioranza a lui fedele. Queste vicende provocarono una forte gerarchizzazione fra presidenza e governo-Assemblea e ridimensionarono, anzi annullarono per un decennio, i potenziali effetti negativi della struttura duale. In Francia si addivenne a questa conclusione: da arbitro il presidente è divenuto capitano (Massot).

E' un punto importante. Infatti, per quanto alcuni studiosi non francesi (ad esempio Sartori ed anche Pasquino, in Italia) abbiano teorizzato i vantaggi di un assetto in grado di produrre equilibri assai diversi a seconda che le due maggioranze (presidenziale o assembleare) fossero uniformi o difformi, i francesi hanno sempre considerato un difetto il fatto che la forma di governo della V Repubblica potesse produrre e di fatto produsse in più casi la c.d. *coabitazione*, appunto, fra un presidente di sinistra e un governo-maggioranza assembleare di centrodestra o viceversa (Mitterrand con Chirac, Chirac con Jospin). E' peraltro vero che nessuna coabitazione ha in concreto provocato sconquassi: magari qualche imbarazzo in ordine a politiche delicate come quella della difesa e quella internazionale, e una sensazione generale di confusione per la evidente compresenza di indirizzi distinti (emergenti mano a mano che la società delle comunicazioni di massa si affermava sempre più prepotentemente). Soprattutto la situazione diventava critica quando ci si avvicinava ad elezioni presidenziali, spesso col primo ministro in rampa di lancio per competere con un presidente a sua volta in piena mobilitazione pre-elettorale. Insomma: due capitani, nessun arbitro, cioè un gollismo finto e di facciata.

Sta di fatto che all'inizio del XXI secolo in due tappe la Costituzione della V Repubblica è stata incisivamente (ma non radicalmente modificata). Bisogna parlarne qui perché *questo* è oggi il modello che abbiamo davanti, non più quello del 1958.

La prima tappa si è avuta, in due stadi, fra 2000 e 2001: per ridurre il rischio (non eliminarlo!) delle coabitazioni, la durata del mandato presidenziale è stata ridotta da sette a cinque anni; inoltre si è previsto che le elezioni politiche *seguano*, quinquennio per

quinquennio (la durata delle due cariche essendo diventata la stessa), le elezioni presidenziali. La ragionevole aspettativa è che la maggioranza popolare che esprime il capo dello Stato sia in grado a distanza di poche settimane di confermarsi esprimendo anche una conforme (o comunque assai simile e non contrapposta) maggioranza parlamentare. Anche se resta l'incognita, prima ancora che di eventuali scioglimenti anticipati, di eventi che impediscano a un presidente di continuare nelle sue funzioni (malattia grave, morte), è chiaro che le coabitazioni dovrebbero poter essere effettivamente evitate.

Con questa innovazione costituzionale il presidente abbandona definitivamente il ruolo di arbitro e diventa il capitano indiscusso: del resto per tutti noi che viviamo fuori dalla Francia, anche in Europa, chi appare (perché ormai è!) il leader politico del paese? Chi fuori della Francia, conosce il nome del primo ministro attualmente in carica (François Fillon)?

La seconda tappa (2008) è stata un tentativo articolato di riequilibrio del sistema istituzionale: a) è stato introdotto il limite dei due mandati per il presidente; b) si sono rafforzate le prerogative del Parlamento, per esempio introducendo un filtro per le nomine del presidente; c) si è introdotta, come in Italia ma in forme assai più limitate, la possibilità che nel corso dei processi sia sollevata questione di costituzionalità nei confronti di una norma di legge (in precedenza il controllo era solo prima della promulgazione e per scelta politica).

In conclusione: quello attuale è un *semi-presidenzialismo aggiornato*, cioè riveduto e corretto. Funzionava prima, funziona ora. Resta strutturalmente ambiguo perché resta il problema di un presidente - capo dello Stato che da un lato è, come dicevo, indiscutibilmente *capitano* ma che può sempre, quando gli fa comodo, presentarsi come *arbitro*: infatti, resta giuridicamente e politicamente irresponsabile (in particolare nel secondo mandato, quando non può cercare rielezione, un po' come i presidenti americani). E inoltre ha sempre a disposizione la carta del cambio di primo ministro, tutte le volte che si trovi in difficoltà: esattamente come faceva il generale de Gaulle che dava in pasto all'opinione pubblica i suoi primi ministri ogni volta che gli pareva utile (anche perché, come disse e come pensava, il cambio di primo ministro e anche dell'intero gabinetto, *non* configurava un cambio di governo: perché il governo era lui, il presidente).

## **8. Alternative e prospettive riformatrici alla fine della XVI legislatura: contesto e presupposti; problemi e possibili soluzioni**

Veniamo ai problemi dell'Italia di oggi.

Lasciando da parte coloro i quali da sempre si oppongono a qualsiasi rafforzamento dell'esecutivo e in particolare della figura del presidente del Consiglio (e quindi pure si oppongono a soluzioni che rafforzino il capo dello Stato: per tutti, con autorevolezza e dignità intellettuale, Valerio Onida), sono molti anni che vi è un'ampia condivisione dell'idea che la seconda parte della Costituzione vada rivista, e vada rivista in particolare nelle parti che riguardano la forma di governo e il bicameralismo.

Non affronto qui la seconda questione: ma è importante tenere presente che nesses con la forma di governo vi sono, e importanti. Prima di tutto c'è la questione che - con una minima volontà politica si potrebbe risolvere subito - di sottrarre il rapporto fiduciario al Senato. Ciò risolverebbe di colpo alcuni problemi, per esempio (allo stato attuale delle cose) il problema della sempre possibile *coabitazione dei doppi premi di maggioranza* (Camera e Senato), una vera assurdità costituzionale e, ancor prima, logica (come si fa a prevedere premi distinti per due camere diverse, diversamente composte e diversamente elette su due schede diverse, pretendendo che l'esito sia sempre conforme?). E' vero però (secondo punto) che fintanto che

vige una pari potestà legislativa, occorrerebbe trovare qualche soluzione al problema di come il governo possa ottenere anche da un Senato al quale non fosse più legato da rapporto fiduciario il via libera per i provvedimenti che considera indispensabili al perseguimento del proprio indirizzo (a questo serve la posizione della questione di fiducia): forse si potrebbe prevedere in alternativa, al Senato, una specie di voto bloccato in circostanze particolari. Ma fermiamoci qui e torniamo alla questione della forma di governo in senso più stretto.

Tutta la storia istituzionale italiana e, per quanto non ne abbiamo ancora parlato, anche quella della Francia ci dicono che le strade da perseguire sono essenzialmente due, e alternative. Si potrebbe poi immaginare anche ipotesi terze, aggiuntive, con il difetto, a mio avviso, di una ambiguità anche maggiore rispetto al modello della Francia attuale: perciò esse sono a mio avviso fortemente sconsigliabili. Considerate le prassi e i costumi nazionali, è da raccomandare la minor ambiguità possibile, non l'opposto: altrimenti davvero si esaltano i rischi insiti in qualsiasi riforma istituzionale, e cioè se ne amplifica l'imprevedibilità, con la conseguenza di puntare da una parte e ritrovarsi, alla prova dei fatti, dalla parte opposta. Non di ragionevole elasticità si tratterebbe, ma di pericolosa confusione istituzionale.

Le alternative nitide dunque sono due: la *via dualista*, la *via monista*. E' la stessa alternativa che era presente in Francia alla fine anni Cinquanta quando ormai la IV Repubblica era allo stremo.

All'epoca infatti un gruppo di autorevoli intellettuali, guidati proprio da Maurice Duverger, il grande politologo che coniò per un articolo su *Le Monde* il termine *semi-presidenzialismo* per il regime della V, elaborarono una proposta che puntava a realizzare in Francia per via istituzionale ed elettorale ciò che in Inghilterra si era affermato in via di prassi e politica: introducendo l'elezione diretta del primo ministro, mantenendo però all'assemblea il potere di sfiduciarlo, salvo che - in quel caso - si sarebbe proceduto a nuove elezioni sia del premier sia dell'assemblea stessa. Si tratta, come si vede, del *simul stabunt simul cadent* cioè il progenitore del modello che in Italia abbiamo adottato dal 1993 per comuni e province, e dal 1999 per le Regioni. La strategia istituzionale di Duverger fatta propria dai radicali (francesi!) di Pierre Mendès France era una strategia che cercava di non disconoscere il ruolo dei partiti politici: l'opposto di quanto intendeva (almeno a parole) fare e in parte fece Charles de Gaulle con le riforme effettivamente realizzate fra 1958 e 1962. Come ben sappiamo, l'alternativa dell'elezione diretta del premier, che poi Duverger volle chiamare anche *neoparlamentare* (perché, in forma peculiare, il rapporto fiduciario comunque restava), non trovò attuazione: ma è sempre rimasta come un'ipotesi di cui verificare la percorribilità, e in effetti sin dagli anni Settanta trovò consensi fra intellettuali e costituzionalisti italiani (Galeotti, Mortati stesso, La Pergola), per essere ripresa soprattutto da Augusto Barbera e poi molti altri negli anni della transizione. In campo politico è l'ipotesi detta del "sindaco d'Italia" sostenuta in anni recenti anche da Mario Segni, il *leader* delle prime campagne per i referendum elettorali. Si tratta di una soluzione *monista*. Monista perché la conformità maggioritaria fra guida dell'esecutivo e assemblea sarebbe assicurata, almeno sulla carta. Nulla potrebbe impedire eventuali successive defezioni o fratture incompensabili all'interno della maggioranza: con la naturale conseguenza, sol che il primo ministro non intenda sottoporsi a un calvario, ridotto all'impotenza in Parlamento, di elezioni anticipate e scelta rimessa al corpo elettorale. Questa sarebbe un'ipotesi tentata in passato e largamente sperimentata ai livelli sub-statali. Sarebbe certamente conforme alle aspettative di gran parte dei costituenti, perché sulla base della constatazione della difficoltà delle forze politiche in Italia (prima ed anche in parte dopo la svolta maggioritaria), introdurrebbe una variante fondata su (a) legittimazione diretta del primo ministro; (b) canalizzazione presumibilmente bipolare dei partiti; (c) sostanziale blindatura del binomio primo ministro-maggioranza di sostegno preelettorale per l'intera legislatura; (d) titolarità *de facto* del potere di scioglimento riconosciuta al primo ministro (bilanciata per i casi realmente eccezionali dal potere di sfiducia e autoscioglimento della

camera politica). Si realizzerebbe così una sicura gerarchizzazione a vantaggio del premier. Naturalmente sarebbe anche consigliabile adeguare gli articoli della costituzione sulla forma di governo introducendo quanto meno la nomina esclusivamente primoministeriale dei ministri e la potestà di revoca di essi (anche se probabilmente ciò si otterrebbe anche per prassi). La figura del presidente della Repubblica tornerebbe ad essere quella di rappresentante dell'unità nazionale, già prevista in Costituzione, i cui atti sono tutti controfirmati, e quindi sostanzialmente non suoi propri. Si potrebbe fare eccezione per alcune nomine, al più. Come il presidente della Germania federale, per esempio, non avrebbe alcun ruolo nell'indirizzo politico e neppure nella formazione dei governi e nello scioglimento della camera politica.

Pari dignità avrebbe l'ipotesi *dualista*, fondata invece sul rafforzamento giuridico della figura presidenziale. Si tratterebbe di prendere atto dell'evoluzione verificatasi di fatto e di cui abbiamo ampiamente parlato e di introdurre l'elezione diretta del capo dello Stato. Prima ancora si tratterebbe di individuare con attenzione gli atti che questo presidente potrebbe adottare senza necessità di controfirma. Per esempio: la nomina del presidente del Consiglio, lo scioglimento della camera politica, il rinvio alle camere delle leggi invece della promulgazione (magari rafforzato dalla richiesta di una maggioranza qualificata), il decreto di indizione dei referendum, i messaggi alle camere. Come si vede in nessun caso si tratterebbe di attribuire poteri che la Costituzione già non attribuisce al presidente: ma si tratterebbe di chiarirne la natura (mediante l'abolizione della controfirma) e in qualche caso (il rinvio) di rafforzarli. Sarebbe l'elezione diretta, in realtà, a conferire una tipo di autorità diversa al capo dello Stato: non sarebbe solo il primo in posizione e anche l'unico organo costituzionale monocratico da un punto di vista formale (come attualmente), ma sarebbe l'unico direttamente eletto, e dotato perciò del più alto grado possibile di legittimazione (concentrata su una persona sola, oltretutto). Il governo manterrebbe la sua autonomia costituzionale e il rapporto fiduciario con la camera politica (o con entrambe le camere in caso di non riforma del bicameralismo): a meno di non voler introdurre a favore del presidente la revoca del presidente del Consiglio (come fu di fatto se non di diritto con de Gaulle e come di fatto è tuttora in Francia, al netto delle coabitazioni). Forse si potrebbe rafforzare il presidente del Consiglio, facendolo diventare un primo ministro gerarchicamente sovraordinato ai singoli ministri. Sarebbe forse consigliabile - a questo punto - prevedere un limite al numero dei mandati e occorrerebbe ragionare, contestualmente, sulla durata di questi. Lasciando le cose come stanno (sette anni) si accentuerebbe la possibilità che presidente e parlamento (dunque governo) si trovino ad essere espressione di maggioranze diverse o addirittura contrapposte (specie se il sistema elettorale per la camera politica resta a sua volta improntato a una logica maggioritaria, con o senza premio). Naturalmente coloro i quali, studiando la Francia, considerano un'utile flessibilità quella del sistema semi-presidenziale che funziona ad ala variabile, cioè ora con presidente capitano (con un governo e una maggioranza che sono conformi e di fatto seguono i suoi indirizzi politici) ora con presidente arbitro (con un governo e una maggioranza autonomi se non contrapposti e dunque dotati di indirizzo politico proprio nettamente diverso), non si preoccupano di questo aspetto. Personalmente, fidandomi dei francesi e di come essi hanno giudicato la loro esperienza, penso che sarebbe più saggio evitare coabitazioni che da noi potrebbero essere assai frequenti. Ed opterei allora per mandati coincidenti con quelli del Parlamento: il che risolverebbe di fatto anche la questione - da non trascurare in termini di teoria democratica - della responsabilità politica (attualmente inesistente) del capo dello Stato. Non risolverebbe invece quella della possibilità del presidente di nascondere la propria responsabilità dietro il "suo" governo. Di una forma di governo del genere si potrebbe dire, nel bene e nel male, ciò che si può dire di quella della attuale Quinta Repubblica francese: avrebbe i pregi e difetti delle soluzioni dualiste, attenuati, ma non eliminati dalle riforme del 2000 e 2008. Con un

presidente ora arbitro ora capitano; nel caso del mandato a sette anni più spesso arbitro che capitano; nel caso del mandato a cinque anni, presumibilmente quasi sempre capitano. In ogni caso sarebbe a sua volta in continuità con le tradizioni costituzionali italiane: non solo per il fatto che queste si sono sempre ispirate nei modi e con le eccezioni che si sono viste all'esperienza d'Oltralpe, ma soprattutto perché l'Italia statutaria ebbe un'impronta marcatamente dualista (come il parlamentarismo dell'inizio Novecento, fondato su due colonne: parlamento e Corona) e perché i costituenti, a loro volta, in parte non seppero in parte non vollero eliminare ogni possibile residua ambiguità: tanto è vero che da più parti ricorrentemente, in sede politica come in sede accademica, si sono potute propugnare interpretazioni (che chi scrive non condivide, ma questo è altro discorso) del ruolo del presidente della Repubblica, quale delineato in Costituzione, quale punto di riferimento, sostegno e alto tutore di un sistema politico-istituzionale fondato su un ampio ma poco cooperativo pluralismo di partiti e ancor più gruppi dirigenti.

## 10. Conclusioni

Si può concludere. Un Parlamento e un paese che avessero la volontà e la determinazione di cogliere la finestra di opportunità in certo modo assicurata dalla formazione del governo Monti e da un buon anno di legislatura ancora da utilizzare avrebbero tutti i margini necessari per affrontare la mai chiusa questione della revisione della forma di governo nazionale, dopo che essa a tutti gli altri livelli è stata risolta ed è stata risolta in modo sostanzialmente positivo (non che non vi siano problemi: ma il raffronto non va fatto con l'ottimo teorico ed astratto, quanto con ciò che c'era prima; ed allora va detto che oggi son rose e fiori).

Vi sono ipotesi precise, sperimentate qui o altrove, di cui si conosce quasi tutto: certo piuttosto diverse l'una dall'altra nel perseguire il medesimo obiettivo (rafforzamento del potere democratico e della sua funzionalità). Ma entrambe dotate di una loro dignità e di uguale legittimità, non a caso prese parimenti in considerazione nel corso dell'ultimo tentativo serio di rivedere la nostra Costituzione con qualche organicità (Commissione D'Alema). Il fatto che in quella occasione si fosse optato, quasi per caso, verso una piuttosto che l'altra soluzione non toglie la sostanza di questa pari legittimazione delle due strategie. Bisognerebbe avere la responsabilità e il coraggio politici di fare una scelta e perseguirla con ragionevole coerenza e duttilità, ma anche senza contaminazioni suscettibili di produrre solo pasticci. E bisognerebbe altresì avere anche la disponibilità e la capacità di affiancare a questo sforzo una coerente legislazione elettorale. Una legge come quella vigente, adeguatamente modificata e corretta da alcune evidenti storture (a partire dal rapporto candidati-elettori), che meglio si sposerebbe con un modello primoministeriale o neo-parlamentare (del resto sotto questo aspetto altro non cercava di ottenere la legge 270 del 2005: penso all'indicazione del candidato alla presidenza del Consiglio, pur chiamato con terminologia diversa per ragioni di mera ipocrisia costituzionale); una legge uninominale maggioritaria auspicabilmente a due turni, meglio si sposerebbe con un modello parlamentare a tendenza presidenziale o, per dirla alla Duverger, semi-presidenziale.

A chi ha dedicato non pochi anni come cittadino e come studioso a questa tematica, pur avendo più volte manifestato le sue preferenze, basterebbe, a questo punto, che ci si decidesse, finalmente. Il nostro Paese ha pagato e paga già prezzi altissimi (incluso il monumentale debito pubblico che ci affligge e cui ora ci chiamano a far fronte) per non aver avuto la capacità collettiva di rinnovare e adeguare il suo modo premoderno di governarsi.