

Quale semipresidenzialismo per l'Italia? Profili critici e invito al dibattito

FRANCESCO CONTINI*

Sommario: 1. Semipresidenzialismo: lasciarsi guidare dallo spirito della Costituzione. – 2. Il perché di una riforma semipresidenziale nella visione della nuova maggioranza. – 3. La sfiducia costruttiva come correttivo ad un eccessivo parlamentarismo. Gli esempi della Germania e della Spagna. – 4. Ulteriori profili critici. – 5. Il progetto di riforma costituzionale proposto durante la precedente legislatura. – 6. L'introduzione della *saisine parlementaire* per un adeguato sistema di checks and balances. – 7. Riflessioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 5 gennaio 2023

Suggerimento di citazione

F. CONTINI, *Quale semipresidenzialismo per l'Italia? Profili critici e invito al dibattito*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Laureando in Giurisprudenza nell'Università degli studi di Milano. Indirizzo mail: : francesco.contini4@gmail.com.

1. Semipresidenzialismo: lasciarsi guidare dallo spirito della Costituzione

In occasione del suo discorso programmatico, la Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha nuovamente manifestato la volontà di modificare la Carta fondamentale in senso semipresidenziale. Ritenere tale proposito un attentato alla Costituzione, irrispettoso della nostra storia e pericoloso per la democrazia, non si addice a una cultura costituzionale degna di un Paese democratico. I nostri Padri Costituenti hanno previsto all'interno della Costituzione la possibilità di modifica, disciplinandola all'articolo 138, precisando, immediatamente dopo, che ciò che non può essere oggetto di revisione costituzionale è la forma repubblicana, obiettivo non presente nelle intenzioni della nuova maggioranza. Rileggendo attentamente tale disposizione emerge chiara e netta la volontà dei Costituenti: le modifiche costituzionali devono essere condivise. Se così non fosse, la parola finale spetterebbe al popolo, detentore della sovranità. Tale norma offre un prezioso consiglio metodologico: ben farebbe la nuova maggioranza ad aprire immediatamente un dialogo con le opposizioni e ben farebbero le opposizioni a superare ostilità ideologiche apportando il loro contributo. L'autentico spirito della Costituzione non è di rigidità nei confronti di ogni cambiamento, ma di incitamento al dialogo costruttivo, per far sì che in sede di revisione si possa ricreare quello stesso clima politico-culturale che portò all'approvazione della Carta consentendo di superare distinzioni fra partiti tra loro lontanissimi.

2. Il perché di una riforma semipresidenziale nella visione della nuova maggioranza

Nelle sue dichiarazioni alla Camera, la Presidente del Consiglio ha ricondotto la necessità di approvare una riforma in senso semipresidenziale all'instabilità politica dell'Italia. "Negli ultimi vent'anni l'Italia ha avuto in media un governo ogni due anni, cambiando spesso anche la maggioranza di riferimento. È la ragione per la quale i provvedimenti che garantivano sicuro e immediato consenso hanno sempre avuto la meglio sulle scelte strategiche. È la ragione per la quale le burocrazie sono spesso diventate intoccabili e impermeabili al merito. È la ragione per la quale la capacità negoziale dell'Italia nei consessi internazionali è stata debole. Ed è la ragione per la quale gli investimenti stranieri, che mal sopportano la mutevolezza dei governi, sono stati scoraggiati". Queste le sue parole.

La nostra attuale forma di governo sarebbe, in tale concezione, la causa dell'instabilità politica, delle scelte politiche elettoralmente convenienti ma non lungimiranti, della babele burocratica in cui siamo sempre più impelagati, della debolezza sul piano internazionale del nostro Paese. Sarebbe bello e rassicurante aderire pienamente a tale visione della realtà. Basterebbe la riforma della nostra forma di governo per renderci un Paese forte a livello internazionale, la cui classe

politica non pensa mai alle prossime elezioni ma sempre e solo alle prossime generazioni e, specialmente, un Paese in grado di attrarre investimenti. Tale ricostruzione si espone a critiche.

3. La sfiducia costruttiva come correttivo ad un eccessivo parlamentarismo. Gli esempi della Germania e della Spagna

Innanzitutto, non può ritenersi sempre sussistente il nesso fra forma di governo parlamentare e instabilità dei governi.

Basti considerare l'esempio tedesco. In Germania dal 1989 a oggi si sono susseguiti quattro Cancellieri (Kohl, dal 1989 al 1998; Schröder dal 1998 al 2005; Merkel dal 2005 al 2021, attualmente Scholz). In Italia dal 1989 a oggi si sono avvicendati diciotto Presidenti del Consiglio e ventidue governi.

Eppure, la Germania è una Repubblica parlamentare.

La Costituzione tedesca, a differenza di quella italiana, prevede la sfiducia costruttiva, possibile elemento razionalizzante del parlamentarismo. L'articolo 67 della Legge fondamentale di Bonn stabilisce che "Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto nel caso in cui, a maggioranza dei suoi membri, elegga un successore e chieda al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale è tenuto ad accogliere la richiesta e a nominare l'eletto. Tra la presentazione della mozione e l'elezione devono trascorrere quarantotto ore."

Il Parlamentarischer Rat (il Consiglio che redasse la Costituzione) introdusse tale strumento per evitare che si verificasse nuovamente la forte instabilità che aveva caratterizzato i governi dell'epoca weimariana. Si intendeva responsabilizzare le forze politiche, permettendo loro di sfiduciare il governo in carica solo qualora fossero state in grado di offrire una proposta alternativa.

Già ai tempi della Repubblica di Weimar, Heinrich Herrfahrdt e Carl Schmitt proposero un'interpretazione restrittiva dell'articolo 54 che disciplinava il voto di sfiducia. Sostennero che il governo sarebbe stato obbligato a dimettersi dopo un voto di sfiducia nei suoi confronti solo nel caso in cui le opposizioni avessero proposto un gabinetto sostitutivo. Si voleva già in quel contesto evitare che minoranze fra loro molto distanti, costituite da partiti di estrema sinistra ed estrema destra, si accordassero per determinare la caduta dell'esecutivo, senza essere minimamente in grado di offrire al Paese una prospettiva politica futura, ponendo così in essere quello che Schmitt definiva "atto di puro ostruzionismo".

Dall'approvazione della Costituzione ad oggi, la sfiducia costruttiva è stata utilizzata due volte a livello federale, nel 1972 e nel 1982. La prima volta, l'Unione cristiana democratica (CDU) e l'Unione cristiana sociale (CSU) cercarono di sfiduciare il Cancelliere socialdemocratico Willy Brandt, eleggendo al suo posto Rainer Barzel. Il tentativo fallì e portò a un rafforzamento politico della

maggioranza di Brandt che, ricorrendo ad elezioni anticipate per tradurre tale ritrovata compattezza in termini numerici, conseguì una vittoria schiacciante.

Nel caso del secondo utilizzo, invece, l'esito fu positivo. Nell'ottobre del 1982, il leader della CDU Helmut Kohl divenne Cancelliere grazie a una mozione di sfiducia costruttiva che rovesciò il governo del socialdemocratico Helmut Schmidt. L'approvazione di tale mozione fu possibile grazie all'intesa fra i cristiano democratici, principale partito di opposizione, e i liberal democratici, precedentemente parte della coalizione di governo. Poco dopo, il neo-governo decise di optare per uno scioglimento anticipato del Bundestag con conseguente ritorno alle urne, per rispondere alle accuse di tradimento della volontà degli elettori avanzate dalla SPD.

Questi due casi obbligano a riflettere su un altro istituto presente nella Costituzione tedesca, disciplinato all'articolo 68: lo scioglimento anticipato.

“Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Bundestag. Il potere di scioglimento viene meno qualora il Bundestag elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale.”

Si conferisce il potere di sciogliere il Bundestag al Cancelliere, potere che sia Brandt nel '72 che Kohl nell'82 utilizzarono, ma solo qualora non esista una diversa volontà politica dell'Assemblea parlamentare. La sfiducia costruttiva, così come la disciplina dello scioglimento anticipato, tendono a garantire la stabilità dei governi, affermando al contempo la centralità del Parlamento.

L'esperienza tedesca dimostra come parlamentarismo e instabilità non siano necessariamente sinonimi e come sia possibile, esaltando l'apporto positivo del dibattito parlamentare (e al contempo delegittimando quello meramente “distruttivo”), ottenere un maggior equilibrio del sistema.

Volgendo lo sguardo a un'altra grande democrazia europea che prevede la sfiducia costruttiva in Costituzione, la Spagna, emerge anche in tale caso una maggiore stabilità dei governi rispetto all'Italia. Dal 1989 si sono infatti succeduti soltanto cinque capi di governo. La *moción de censura* spagnola ha registrato la sua prima approvazione nel 2018 con la sfiducia dell'ex Primo Ministro Mariano Rajoy in favore del leader del Partito Socialista Pedro Sánchez.

In Spagna, però, a differenza della Germania, il potere di scioglimento delle Cortes – disciplinato dall'articolo 115 della Costituzione - è rimesso alla volontà esclusiva del Primo ministro, il quale può, in tal modo, esercitare un controllo più incisivo sulla maggioranza che lo sostiene. L'esercizio di tale potere è impedito solo qualora una mozione di censura sia già stata avviata. Ciò non esclude che, qualora tale scenario si intraveda all'orizzonte, il capo del governo possa ricorrere al potere di scioglimento, paralizzando di fatto la dialettica parlamentare. La sfiducia costruttiva serve prioritariamente, in tale contesto, a rafforzare l'esecutivo.

In Italia le tensioni in merito all'introduzione di questo istituto si ripresentano ciclicamente da decenni. Già i Padri costituenti, chiamati a decidere la forma di governo per la nascente Repubblica, optarono per il sistema parlamentare, adottando però contemporaneamente l'ordine del giorno Perassi, che, come noto, richiedeva l'introduzione di idonei "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo".

Un deputato democristiano, Egidio Tosato, individuò tale dispositivo nell'istituto della sfiducia costruttiva, prevedendo che il primo firmatario della mozione di sfiducia si sarebbe dovuto senz'altro considerare come capo del futuro governo qualora la mozione fosse passata. Nel prosieguo dei lavori dell'Assemblea costituente, l'impulso ad individuare strumenti razionalizzatori della forma di governo divenne via via più debole e, infine, dimenticato.

Dall'approvazione della Carta fondamentale, tale bisogno è poi più volte riemerso, portando in molti a riproporre l'introduzione della sfiducia costruttiva (tra gli altri, il voto di sfiducia costruttivo era contemplato nel progetto redatto dalla "Commissione De Mita-Iotti", nel disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione approvato dal Parlamento italiano nel 2005 e successivamente respinto nel referendum confermativo, in una proposta di riforma presentata nella XVI legislatura). Oggi il tema, presente nel programma elettorale di diversi partiti, torna di attualità.

L'esempio tedesco e l'esempio spagnolo sembrerebbero indicare una rotta da seguire. In entrambi i casi, la longevità dei governi è superiore a quella italiana.

Come sempre, però, semplificare induce a errare.

Le recenti vicende politiche tedesche, con frizioni all'interno della coalizione, nonché le vicende politiche spagnole fra il 2015 e il 2019 – tre elezioni nazionali nell'arco di quattro anni – rivelano che gli istituti giuridici, da soli, non possono garantire stabilità ai governi, specialmente laddove, come in Italia, il sistema partitico è fortemente in crisi.

Dimostrazione ne è il fatto che tutte le ultime crisi di governo si sono aperte e consumate al di fuori del parlamento e del ricorso alla procedura prevista dall'articolo 94 della Costituzione. In tali occasioni Camera e Senato sono stati convocati solo per ratificare crisi già consumate.

Senza un sistema di partiti adeguatamente strutturato e un sistema elettorale che garantisca la governabilità (senza però obbligare partiti eterogenei ad essere insieme in coalizione per vincere, per poi dividersi su tutto una volta al governo), ogni correttivo teso a garantire la stabilità, dal meno al più stravolgente, è destinato a fallire.

Una cosa, però, è certa. Il nesso causale fra parlamentarismo e instabilità politica non sussiste obbligatoriamente, in quanto la stabilità dei governi, pur in un sistema

parlamentare, può essere assicurata attraverso altri strumenti meno incisivi dell'assetto costituzionale.

4. Ulteriori profili critici

Il cruciale punto di debolezza nella ricostruzione della Premier è, quindi, il non prendere debitamente in considerazione la frammentarietà dello scenario politico-partitico italiano. Stante il (sacrosanto) divieto di mandato imperativo previsto dall'articolo 67 della Costituzione che, a quanto pare, non sarebbe inciso dalla riforma costituzionale immaginata dalla nuova maggioranza, l'instabilità politica potrebbe rideterminarsi anche in una Repubblica semipresidenziale. Le esperienze degli ultimi governi dimostrano come la coesione delle coalizioni presentatesi alle elezioni diminuisce con il passare del tempo, portando alcuni partiti, talvolta singoli esponenti di tali partiti, a percorrere altre strade, dando così vita a nuovi esecutivi. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica potrebbe non cambiare le cose. Il Presidente eletto nominerebbe il Capo del Governo, il quale dovrebbe ricevere la fiducia da parte del Parlamento. Qualora anche in una sola delle due Camere la fiducia venisse meno per dissidi interni alla coalizione, il Presidente dovrebbe sciogliere le camere e indire nuove elezioni oppure nominare un nuovo capo del Governo, accettando quell'odiosa *cohabitation* che portò la Francia a modificare la sua Costituzione nel 2000, riducendo il mandato presidenziale da sette a cinque anni, proprio al fine di evitare una disomogeneità politica fra l'inquilino dell'Eliseo e quello del Matignon. In entrambi i casi la scarsa longevità dei governi non sarebbe risolta. Lo scenario politico cambia più rapidamente, specialmente quando in gioco è la sopravvivenza di qualche partito, in virtù di nuove leggi elettorali piuttosto che di profonde riforme costituzionali. Per garantire la stabilità delle maggioranze si potrebbe allora pensare all'introduzione del doppio turno o a una più alta soglia di sbarramento o ancora a un sistema più marcatamente maggioritario. Le soluzioni, tutte a Costituzione invariata, possono essere molteplici. Nessuna di esse, però, può prescindere da un approccio più profondo, che miri a riconsiderare il ruolo dei partiti nella società. Negli ultimi decenni i corpi intermedi, mediatori fra potere politico di governo e popolo, nell'ininterrotto tentativo di occupare ogni livello dell'amministrazione, hanno abdicato alla loro funzione trasformandosi essi stessi in Stato. Tanto i partiti quanto i sindacati si sono fatti intimamente distruggere da una negativa volontà di potenza che, inevitabilmente, ha finito per condurre in crisi l'intero sistema rappresentativo. E se è vero, come diceva Tocqueville, che "il progresso dipende dall'associazionismo", allora non bisogna stupirsi del regresso contenutistico e valoriale del recente dibattito pubblico. Come ha sottolineato Enzo Cheli, è da tempo diffusa la "convinzione che al malfunzionamento della politica e all'inadeguatezza di una classe governante si potesse porre rimedio attraverso

modifiche del modello costituzionale. Tesi fallace dal momento che viene a riferire ad un difetto della macchina costituzionale le disfunzioni prodotte essenzialmente dalla cattiva qualità del carburante politico cui spetta il compito di far funzionare la macchina”. Ogni modifica della Carta fondamentale, senza una seria analisi di tale fenomeno, rischia di non sortire l’effetto sperato.

Un ulteriore profilo critico fa riferimento a un altro passaggio del discorso della neopresidente alla Camera, immediatamente successivo a quello citato in precedenza. “Una riforma che consenta all’Italia di passare da una democrazia interloquente a una democrazia decidente”. La Premier coglie un elemento centrale, da anni sviluppato nella riflessione costituzionalistica, sottolineato già più di vent’anni fa con lucidità da Giovanni Bognetti, nel suo “La divisione dei poteri”. I Costituenti, dopo la caduta del regime fascista, profondamente scossi da quella tragica esperienza, decisero di attribuire pochi poteri al governo, nel timore che condizioni di autoritarismo potessero in futuro ricrearsi. L’Italia difetta di un esecutivo “governante”. Negli ultimi anni ci siamo ormai abituati all’abuso della decretazione d’urgenza e del ricorso alla questione di fiducia. Sono inevitabili per garantire celerità all’azione del governo, è stato spesso ripetuto. Tali fenomeni, distorsioni del dettato costituzionale, evidenziano la necessità di intervenire sui poteri del governo, rafforzandoli. Ciò potrebbe rendersi possibile, per esempio, conferendo al Presidente del Consiglio la possibilità di nominare e revocare un ministro autonomamente, nonché prevedendo la sua elezione diretta da parte del corpo elettorale. A ciò, per rendere davvero “decidente” la nostra democrazia, dovrebbe aggiungersi un ripensamento del bicameralismo paritario, le cui problematicità rimarrebbero anche in un sistema semipresidenziale.

Maggioranza e opposizione potrebbero trovare convergenze senza necessariamente ridisegnare profondamente il sistema costituzionale. Trovare un compromesso, nella nobile accezione che al termine fu data da Palmiro Togliatti in un famoso intervento in Assemblea costituente. “Che cosa è un compromesso? Gli onorevoli colleghi che si sono serviti di questa espressione probabilmente l’hanno fatto dando a essa un senso deteriore. Questa parola non ha però in sé un senso deteriore; ma se voi attribuite a essa questo senso, ebbene, scartiamola pure. In realtà, noi non abbiamo cercato un compromesso con mezzi deteriori, per lo meno in quella parte della Costituzione alla cui elaborazione io ho cercato di partecipare attivamente. Meglio sarebbe dire che abbiamo cercato di arrivare a una unità; cioè di individuare quale poteva essere il terreno comune sul quale potevano confluire correnti ideologiche e politiche diverse, ma un terreno comune che fosse abbastanza solido perché si potesse costruire sopra di esso una Costituzione, cioè un regime nuovo, uno Stato nuovo e abbastanza ampio per andare al di là anche di quelli che possono essere gli accordi politici contingenti dei singoli partiti che costituiscono, o possono costituire, una maggioranza parlamentare. Ritengo questo sia il metodo che doveva e deve essere seguito se si vuol fare opera seria.”

5. Il progetto di riforma costituzionale proposto durante la precedente legislatura

La "Proposta di legge costituzionale Meloni e altri: Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica" (presentata durante la precedente legislatura e respinta in data 10 maggio 2022) costituirà molto probabilmente la base da cui l'attuale maggioranza partirà per riproporre il suo disegno di modifica. L'articolato si compone di tredici articoli. Si propone la riscrittura di dodici articoli della Costituzione, gli articoli 83-89 relativi al Presidente della Repubblica, gli articoli 92-96 relativi al governo, nonché l'articolo 104 relativo al Consiglio Superiore della Magistratura. Si prevede l'elezione diretta del Presidente della Repubblica attraverso un meccanismo a doppio turno, qualora nessuno dei candidati raggiunga il 50%+1 dei voti nella prima tornata elettorale. Il Presidente della Repubblica così eletto resta in carica cinque anni, con la possibilità di essere rieletto soltanto una volta. Fra le sue funzioni principali quella di nominare il Primo Ministro (cambia l'appellativo, rispetto all'attuale Presidente del Consiglio dei ministri), presiedere il Consiglio dei ministri, revocare i ministri su proposta del Primo Ministro, sciogliere le camere, promulgare o rinviare le leggi alle Camere, presiedere il Consiglio Supremo di difesa e il Consiglio Supremo di politica estera. Al Presidente della Repubblica verrebbe sottratta una sola delle funzioni attualmente da lui rivestite, la Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura, che in tale progetto sarebbe affidata al primo Presidente della Corte di Cassazione. Il Governo dovrebbe continuare a ricevere la fiducia da parte di entrambe le Camere e potrebbe essere sfiduciato da ognuna di essa, introducendo però l'istituto della sfiducia costruttiva.

Tale progetto è alla base delle interlocuzioni recentemente avviate dal ministro Casellati con i rappresentanti delle forze politiche di maggioranza. In un recente intervento pubblico, il ministro ha sottolineato nuovamente la fragilità del nostro sistema politico-istituzionale e la necessità di riforme strutturali, manifestando inoltre la sua intenzione di incontrare le opposizioni. Da un punto di vista metodologico, il nuovo governo prosegue nella direzione tracciata dai precedenti, provando a instaurare un dialogo con le forze politiche attraverso incontri informali con i leader di partito. È auspicabile un'inversione di tendenza. Specialmente per una riforma così importante e incisiva, sarebbe opportuno coinvolgere le commissioni parlamentari, ascoltare gli esperti, stimolare il dibattito pubblico, in modo tale da portare le discussioni sulla forma di governo che si immagina per il Paese al di là delle segreterie di partito.

6. L'introduzione della *saisine parlementaire* per un adeguato sistema di *checks and balances*

Il semipresidenzialismo immaginato dalla nuova maggioranza, come già chiarito, non rappresenterebbe la fine del mondo e certamente non sarebbe neanche un attentato alla nostra democrazia. Dimostrazione ne è il fatto che la Francia, Paese della cui natura democratica nessuno dubita e a cui spesso abbiamo guardato come modello da imitare, adotta un sistema simile. Rispetto alla proposta di legge presentata nella precedente legislatura, però, è necessario sviluppare alcune osservazioni critiche, volgendo lo sguardo proprio al modello francese a cui ci si ispira.

L'articolo 83 della Costituzione, stando alla "proposta Meloni ed altri", continuerebbe ad affidare al Presidente della Repubblica la funzione di garante del rispetto della Costituzione. Certo è che la funzione di garanzia esercitata da un organo politico non sarebbe più equiparabile a quella che viene svolta oggi da una figura *super partes*. L'unico vero garante del rispetto della Costituzione, in tale contesto, rimarrebbe la Corte costituzionale. Sarebbe necessario, allora, ripensare i poteri di quest'ultima, garantendo che le aree di controllo rimaste scoperte in seguito al cambiamento del ruolo presidenziale continuino a essere presidiate. Un importante strumento in tal senso potrebbe esserci suggerito proprio dal modello francese.

Nel 1974 il Presidente della Repubblica Valéry Giscard d'Estaing, terzo Presidente della Quinta Repubblica, introdusse la *saisine parlementaire*, ossia la possibilità per 60 deputati o 60 senatori di adire il *Conseil Constitutionnel*. In tal modo volle garantire anche all'opposizione la possibilità di porre in dubbio la costituzionalità delle leggi proposte dal Presidente della Repubblica, dal suo governo e dalla sua maggioranza di riferimento, prima che tali leggi fossero promulgate. Fino a quel momento la possibilità di adire il *Conseil* era riservata solamente al Presidente della Repubblica, al Primo ministro e ai Presidenti dell'Assemblea Nazionale e del Senato. Tale importante modifica giunse tre anni dopo una storica sentenza del *Conseil Constitutionnel*, datata 16 luglio 1971, relativa alla libertà di associazione. Si era sancito che erano parte integrante del *bloc de constitutionnalité* (ciò che noi chiameremmo norme parametro) tanto i Preamboli della Costituzione del 1946 e di quella del 1958 quanto la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Tale sentenza diede ai Saggi di Rue de Montpensier la possibilità di giudicare incostituzionale una legge quando violava un diritto o una libertà fondamentale. Da "cane di guardia" dell'esecutivo il *Conseil* divenne "cane di guardia" di tutte le libertà. In tale contesto si spiega la scelta di Valéry Giscard d'Estaing di attribuire all'opposizione la possibilità di adire il giudice costituzionale prima dell'approvazione della legge.

Un simile controllo preventivo affidato a un numero consistente (ma non troppo) di parlamentari, oggi non previsto nel nostro sistema di giustizia costituzionale, sarebbe necessario per colmare il vuoto lasciato dal previo controllo presidenziale. Solo seguendo tale direzione, conferendo cioè anche all'opposizione la possibilità di adire la Corte (e di farlo prima che una legge sia promulgata), si garantirebbe un adeguato sistema di *checks and balances*, fondamento di ogni moderna democrazia costituzionale.

È fondamentale, specialmente in un sistema in cui l'esecutivo assume un ruolo fortemente predominante, non confinare il ruolo democratico dell'opposizione agli emicicli parlamentari. Il ricorso alla giurisdizione costituzionale diventa un'occasione per l'opposizione di prolungare il dibattito parlamentare, o addirittura di ottenere una vittoria che non è riuscita ad ottenere nell'arena parlamentare. Lo stesso Kelsen, nel saggio "*La garantie juridictionnelle de la Constitution*", riteneva che "il diritto di ricorso concesso alla minoranza parlamentare sia una necessità imposta dalla giustizia costituzionale. Soprattutto per quanto riguarda i ricorsi contro le leggi sarebbe estremamente importante concedere il diritto di ricorso anche a una minoranza qualificata del Parlamento". "Ciò è tanto più vero" – aggiungeva – "in quanto la giustizia costituzionale deve necessariamente servire, nelle democrazie parlamentari, a proteggere le minoranze. La vocazione di una Corte costituzionale è quella di preservare l'autonomia individuale di ogni membro della società, anche se si tratta di una minoranza politica, socialmente svantaggiata o culturalmente marginale. La missione di una Corte costituzionale, che intende assumere pienamente il suo ruolo di contrappeso, è quella di ascoltare e proteggere coloro la cui voce non è stata ascoltata negli emicicli parlamentari al momento della votazione della legge. Perché la dinamica democratica minaccia sempre di traboccare dal suo letto, e le maggioranze politiche di allontanarsi da essa credendo di essere unanimi e onnipotenti".

Adottare il modello francese, pur con tale necessario correttivo, non sarebbe di per sé, in presenza di uno scenario politico fortemente frastagliato, garanzia di stabilità. Nelle recenti elezioni legislative, il Presidente uscente Macron e la sua coalizione "Ensemble" (di cui fanno parte il partito presidenziale *Renaissance*, i centristi del *Mouvement démocrate* e la formazione di centrodestra *Horizons*) hanno conquistato solamente 250 seggi, lontani dalla maggioranza assoluta di 289 deputati, nonché molto distanti dalla maggioranza di 350 seggi ottenuta nel 2017. Non è la prima volta che ciò accade. Nel 1988, François Mitterrand, sicuro di poter conquistare la maggioranza assoluta dopo la rielezione e la *cobabitation* con Jacques Chirac, riuscì a conseguire soltanto 275 seggi. Fu costretto, con il governo Rocard, ad ampliare i confini della propria maggioranza, tanto a sinistra verso i comunisti quanto a destra verso i centristi. Ancor prima Charles De Gaulle, nel 1958, in occasione delle prime elezioni della Quinta Repubblica, non riuscì a conquistare la maggioranza assoluta, ottenendo solo 198 deputati. Il primo

ministro Debré fu costretto a una difficile alleanza, nata nel 1959, con il *Centre national des indépendants et paysans*. Tanto il governo Rocard quanto il governo Debré fecero ricorso alla procedura di cui all'articolo 49-3 della Costituzione, in virtù della quale i disegni di legge potevano passare senza voto, a meno che non fosse approvata una mozione di sfiducia. Debré definì tale istituto uno dei capisaldi del parlamentarismo risanato della Quinta Repubblica. Dal 2008, però, tale norma si applica solo alle finanziarie e alle leggi sul finanziamento della previdenza sociale. Il governo guidato da Élisabeth Borne vi ha fatto recentemente ricorso per il *projet de loi de finances*, essendo invece per le altre leggi obbligato a trovare (talvolta estenuanti) compromessi con le forze di opposizione. Anche il modello francese, dunque, in assenza di maggioranze numericamente e politicamente solide, non è in grado di per sé di garantire stabilità, mettendo al riparo dalla crisi contemporanea dei meccanismi rappresentativi.

7. Riflessioni conclusive

Riformare la Costituzione è una legittima volontà politica. Occorre, però, sottolineare che, qualora la riforma sia dettata esclusivamente dalla necessità di risolvere i problemi legati all'instabilità politica, ci sarebbero altri strumenti più adatti e meno incisivi per raggiungere tale fine. È necessario riflettere su tali altri strumenti, insieme, deponendo –da ambo le parti - la contrapposizione ideologica della campagna elettorale. Se si decidesse invece di perseguire il disegno di tipo semipresidenziale, ispirandosi al sistema francese, dovrebbero considerarsi anche gli strumenti a oggi presenti in quel sistema e assenti nel nostro, per garantire un autentico equilibrio fra poteri e una tutela effettiva della Carta fondamentale.

In ogni caso, una revisione costituzionale tesa a garantire una maggiore governabilità non può prescindere da una seria riflessione sul ruolo dei partiti, dentro e fuori le Istituzioni.

È sempre un elemento positivo assistere alla centralità della Costituzione nel dibattito pubblico ed è auspicabile, qualora questo percorso di riforma sia intrapreso, estendere sempre di più il coinvolgimento dell'opinione pubblica. La Costituzione è patrimonio comune. Non è né di destra, né di sinistra. Provare ad appropriarsene vorrebbe dire lederne l'anima più autentica e profonda. Alcuni problemi avanzati dalla Presidente del Consiglio sono reali e cruciali e attendono risposte da decenni. È forse giunto il momento di ricoltivare l'arte nobile del Compromesso.

Bibliografia

- G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, 1984, vol. III, p. 21.
- G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri. Saggio di diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2001.
- E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022.
- S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, 1, 2006.
- G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, IX ed., Cedam, Padova, 2013, p. 328
- L. FAVOREU, *Origines et bilan statistique*, in L. FAVOREU (dir.), *Vingt ans de saisine parlementaire du Conseil constitutionnel*, Economica-PUAM, Paris-Aix-en-Provence, 1995, p. 21.
- M. FRAU, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttiva e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, 3, 2012.
- H. Kelsen, *La garantie juridictionnelle de la Constitution*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2, 1928, p. 245.
- F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 322 ss.
- J. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 429.
- L. MEZZETTI, *Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare – Modelli europei a confronto*, Maggioli, Rimini, 1992
- C. MORTATI, *Le forme di governo*, CEDAM, Padova, 1973, pp. 247 ss.

C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 453 (edizione originale: C. SCHMITT, *Verfassungsbere*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928).

C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 198 (edizione originale: C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Mohr, Tübingen, 1931).

M. VERDUSSEN, *La coexistence de la saisine parlementaire et des autres voies d'accès au juge constitutionnel en droit comparé*, in *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 3, 2015 (N° 48), pp. 97 ss.

M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Larcier, Bruxelles, 2012, p. 66.