

## **Obiettivi e correttivi per un semipresidenzialismo all'italiana**

FEDERICO FURLAN\*

---

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. I diversi volti del semipresidenzialismo. – 3. La Bicamerale d'Alena: un semipresidenzialismo a presidenza attiva. – 4. Perché è opportuna una scelta consapevole tra le diverse forme di semipresidenzialismo (e perché neppure questo potrebbe essere sufficiente). – 5. Perché e come occorrerebbe rivedere le attribuzioni del Capo dello Stato in caso di mutamento del suo ruolo da garante a governante. – 6. Quali correttivi per evitare lo strapotere del Presidente e della sua maggioranza? – 7. Conclusioni.

**Data della pubblicazione sul sito:** 20 aprile 2023

### **Suggerimento di citazione**

F. FURLAN, *Obiettivi e correttivi per un semipresidenzialismo all'italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2023. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Indirizzo mail: [federico.furlan@unimib.it](mailto:federico.furlan@unimib.it).

## 1. Premessa

Il dibattito sulle riforme istituzionali nel nostro Paese ha visto, in quest'ultimo periodo, riemergere, con rinvigorita forza, il tema della forma di governo.

Ciò è dovuto principalmente all'impulso del partito di maggioranza relativa (Fratelli d'Italia) che della necessità di una riforma costituzionale in direzione presidenziale è sempre stato propugnatore tanto da averlo inserito nel proprio programma per le elezioni anticipate del 25 settembre 2022<sup>1</sup>.

E nelle dichiarazioni programmatiche rese alla Camera il 25 ottobre 2022, in occasione della votazione fiduciaria sull'appena formato governo da lei presieduto, il Presidente del Consiglio Giorgia Meloni ha affermato che, per superare l'instabilità governativa che da sempre affligge il nostro Paese, l'Italia ha bisogno «di una riforma costituzionale in senso presidenziale, che garantisca stabilità e restituisca centralità alla sovranità popolare. Una riforma che consenta all'Italia di passare da una “democrazia interlocutiva” a una “democrazia decidente”. Vogliamo partire dall'ipotesi di un semipresidenzialismo sul modello francese, che in passato aveva ottenuto un ampio gradimento anche da parte del centrosinistra, ma rimaniamo aperti anche ad altre soluzioni».

Il partito guidato dall'attuale *Premier* ha presentato, nella XVIII legislatura, alla Camera dei deputati un progetto di legge costituzionale<sup>2</sup>, chiaramente ispirato al semipresidenzialismo francese.

Nel progetto si disegna, infatti, un Presidente eletto con un meccanismo a doppio turno con ballottaggio, in carica per un quinquennio (rinnovabile una sola volta), cui viene attribuito il compito di presiedere le riunioni del Consiglio dei ministri e che adotta i più importanti atti politici (nomina del Primo ministro, indizione delle elezioni delle Camere e scioglimento anche anticipato delle stesse, indizione dei referendum, rinvio e promulgazione delle leggi, invio di messaggi alle Camere, nomine) in assenza di controfirma ministeriale. Per il Governo si prevede però, come avviene olttralpe, la permanenza del rapporto fiduciario con le Camere con l'innesto del meccanismo della sfiducia costruttiva. Le attribuzioni presidenziali rimangono inalterate rispetto al testo vigente con la sola eccezione della Presidenza del Csm, che viene attribuita al Presidente della Cassazione. Non

---

<sup>1</sup> Il punto 24 del programma di governo intitolato “*Presidenzialismo, stabilità di governo e stato efficiente*” non precisa cosa si intenda per presidenzialismo ma si limita a sostenere che “Assicurare governi stabili, grazie al presidenzialismo, non è una misura astratta: è la più potente misura economica di cui necessita l'Italia”.

<sup>2</sup> DDL n. 716, intitolato “*Modifiche alla parte II della Costituzione concernente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica*”, depositato il 18 giugno 2018, prima firmataria la stessa on. Meloni.

si prevede, invece, il potere di revoca del Primo ministro come disposto, ad esempio, dall'art. 70 della Costituzione austriaca del 1920<sup>3</sup>.

Questa proposta di riforma costituzionale non è stata oggetto di molti commenti in sede dottrinale<sup>4</sup> ma occorre sottolineare come, rispetto al modello francese della V Repubblica, il testo si proponga di rinforzare ulteriormente, sul piano formale, la posizione presidenziale. Infatti, mentre la Costituzione gollista del 1958 statuisce, all'articolo 20, che *“Il Governo determina e dirige la politica nazionale. Dispone dell'amministrazione e delle forze armate. È responsabile davanti al Parlamento alle condizioni e secondo le procedure previste agli articoli 49 e 50”* e, all'art. 21, che *“Il Primo ministro dirige l'azione del Governo”*<sup>5</sup>, il progetto di FDI attribuirebbe al Capo dello Stato le funzioni che oggi l'art. 95 riserva al Presidente del Consiglio; questa la proposta di modifica dell'art. 95 Cost.: *“Il Presidente della Repubblica dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri, con il concorso del Primo ministro”*.

Cercheremo, nelle prossime pagine, di capire come potrebbe atteggiarsi il semipresidenzialismo all'italiana qualora venisse approvata una riforma

---

<sup>3</sup> Art. 70, comma 1, legge costituzionale federale austriaca: *“Il Cancelliere federale e, su sua proposta, gli altri membri del Governo federale vengono nominati dal Presidente federale. Per la revoca del Cancelliere federale o dell'intero Governo federale non è richiesta alcuna proposta, la revoca di singoli membri del Governo federale ha luogo su proposta del Cancelliere federale. L'atto di nomina del Cancelliere federale o dell'intero Governo federale viene controfirmato dal nuovo Cancelliere; la revoca non necessita di controfirma”*.

<sup>4</sup> Tra i pochi, critici, si possono ricordare i contributi di Enzo CHELI, *Verso una nuova stagione di riforme costituzionali: alla ricerca di un percorso ragionevole*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, ad avviso del quale il progetto di riforma siccome configurato “nei progetti della destra, è tale da intaccare una delle basi dell'originario impianto tracciato dalla costituzione del 1948 attraverso la definizione della posizione e dei poteri conferiti al Presidente della Repubblica: impianto che trova la sua base nella linea ispiratrice della nostra forma di governo come governo parlamentare corretto dalla presenza di efficaci contropoteri di controllo sulla maggioranza” nonché di L. LEO, *L'ombra del semipresidenzialismo sull'Italia del futuro*, in *Amministrazioneincammino.it*, 30 settembre 2022.

<sup>5</sup> Osserva, in un recente contributo, il costituzionalista francese O. PFERSMANN, *Errori francesi, errori costituzionali*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, n. 2/2022, come l'erronea ricostruzione giornalistica (e non solo) delle attribuzioni presidenziali abbia indotto i francesi a ritenere decisiva l'elezione presidenziale e a disertare sempre più le elezioni politiche (nell'ultima tornata l'astensione è stata del 53%) che pure contano in modo significativo dal momento che una situazione di coabitazione o di maggioranza relativa per i partiti che appoggiano il Presidente (come accaduto nel 2022) è in grado di ridurre se non neutralizzare i poteri presidenziali.

costituzionale strutturalmente simile a quella proposta nella scorsa legislatura dal gruppo parlamentare ora di maggioranza relativa.

Prima di inoltrarci su questo scivoloso crinale può essere di qualche utilità sia esaminare i tratti comuni che la dottrina ha ritenuto di rinvenire nella forma di governo semipresidenziale sia ritornare all'unico progetto in senso semipresidenziale esaminato dalle Camere nell'ultimo trentennio di tentate riforme, quello della Commissione bicamerale D'Alema che, nel novembre 1997, propose alle Camere un testo che, alla fine (a causa del repentino cambio di strategia da parte di Berlusconi), fu abbandonato senza giungere alla prova del voto in aula.

## 2. I diversi volti del semipresidenzialismo

Il termine di regime semipresidenziale, coniato dal direttore del quotidiano parigino *Le Monde* (Hubert Beuve-Mery) in un editoriale (recante il titolo "*De la dictature temporaire au regime semi-presidentiel*") dell'8 gennaio 1959 per indicare la forma di governo francese derivante dalla costituzione approvata alcuni mesi prima, assurge a dignità scientifica nel 1970 quando compare nell'XI edizione del manuale di *Institutions politiques et droit constitutionnel* di Maurice Duverger.

Lo studioso francese ha ritenuto, infatti, di identificare, nel sistema politico istituzionale della V Repubblica francese ed in altri sistemi costituzionali europei, caratteri di originalità e differenziazione rispetto alle tre forme di governo tradizionalmente conosciute (parlamentare, direttoriale e presidenziale), in grado di dare vita ad un'autonoma categoria dottrinale.

In particolare, la forma di governo semipresidenziale è caratterizzata, nel modello ideato dal costituzionalista transalpino<sup>6</sup>, dalla coesistenza di elementi

---

<sup>6</sup> La completa definizione del modello si attua in *Echec au roi*, Albin Michel, Paris, 1978, scritto nel quale M. DUVERGER inserisce Francia della V Repubblica, Austria, Finlandia, Irlanda, Islanda, Portogallo e Germania di Weimar tra i sistemi semipresidenziali ed individua la chiave per il funzionamento delle istituzioni in tali Paesi nel rapporto in cui vengono a trovarsi tre variabili: i poteri costituzionalmente attribuiti al Capo dello Stato, l'esistenza o meno di una maggioranza parlamentare e la posizione del primo rispetto alla seconda. In base alla diversa conformazione (politica) delle variabili si possono immaginare diversi scenari: qualora, infatti il Presidente sia il *leader* riconosciuto di una maggioranza parlamentare coesa, allora egli imporrà la propria linea politica a quella del Primo Ministro; se sia il *leader* di uno dei partiti di una maggioranza non compatta, il Capo dello Stato potrebbe entrare in conflitto con un primo ministro espresso da altra forza di governo; in assenza di maggioranza si creerebbe una vera e propria diarchia tra Presidente e Primo Ministro; infine se il Capo dello Stato non sia un *leader* delle forze politiche che compongono la maggioranza difficilmente potrà imporre le proprie vedute al Primo Ministro. Ulteriori specificazione del modello vengono attuate negli scritti successivi quali *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of*

presidenziali e parlamentari e, più specificamente, di un Capo dello Stato eletto dal popolo (direttamente o indirettamente) e dotato di attribuzioni “significative” (maggiori rispetto a quelle di un capo dello Stato parlamentare) e di un governo che continua ad essere legato dal rapporto fiduciario ad un Parlamento che ne può decidere le sorti.

La struttura dualistica del potere esecutivo - che taluni Autori<sup>7</sup> ritengono essere caratteristica essenziale della forma di governo semipresidenziale - appare, più correttamente, come una conseguenza, non necessaria ma solo eventuale, della combinazione dei due fattori sopradetti.

L'esame della prassi costituzionale dei Paesi che hanno scelto una simile forma di governo<sup>8</sup> pare avere confermato quanto sosteneva Leopoldo Elia, nella voce dell'Enciclopedia del Diritto dedicata alle forme di governo, il quale non riteneva possibili, nelle forme di governo attuali, forme di dualismo sincronico: delle due l'una “o il Governo procederà dal Presidente, sia pure con la fiducia di ricalzo dell'Assemblea [...] o il Governo procederà dal Parlamento”<sup>9</sup>.

Certo, il modello semipresidenziale consente una elevata flessibilità ma, almeno nelle concrete esperienze storiche, sembra generare alternativamente fasi nelle quali l'indirizzo politico è direttamente gestito dal Presidente e fasi (dette di coabitazione) nelle quali è il governo, espressione di una maggioranza parlamentare ostile (politicamente) al Capo dello Stato, a dirigere la politica nazionale.

E sono fattori politico-istituzionali contingenti (frammentazione partitica, coesione della maggioranza parlamentare, rapporto tra presidente e maggioranza parlamentare, *leadership* presidenziale, etc.) a far pendere la bilancia dall'una o dall'altra parte. Una volta affermata la peculiarità e l'autonomia concettuale della forma di governo semipresidenziale, si possono individuare alcuni sottotipi nei quali inserire gli ordinamenti che presentano caratteri comuni; il criterio distintivo che ci pare preferibile<sup>10</sup> è il seguente:

---

*Political Research*, vol. 8, 1980, p. 165 ss. e *Le système politique français*, XX ed., PUF, Paris, 1990.

<sup>7</sup> Ad esempio, O. MASSARI, *I sistemi semipresidenziali: differenze e analogie in prospettiva comparata*, in S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 9 e G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi, esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 146.

<sup>8</sup> Per un'analisi pragmatica si v., tra gli altri, M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bononia University Press, Bologna, 2014.

<sup>9</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 645.

<sup>10</sup> Si deve, peraltro, ricordare che nella dottrina politica europea ha avuto grande successo ed è dominante la classificazione proposta nel 1992 da Shugart e Carey (M. SHUGART, J. CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral*

---

*Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992) e successivamente precisata da Shugart nel 2005 (M. SHUGART, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, in *French Politics*, 3/2005, p. 323 ss.) e nel 2010 unitamente a Samuels (D.J. SAMUELS, M. SHUGART, *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010) che identifica due sottotipi di semipresidenzialismo, *premier-presidentialism* e *president-parliamentarism*. Il primo sottotipo sarebbe caratterizzato (nella versione più matura, del 2010) dal fatto che primo ministro e gabinetto rispondono formalmente esclusivamente alla maggioranza dell'assemblea e non al presidente mentre, nel secondo, primo ministro e gabinetto sono doppiamente responsabili, sia nei confronti del presidente sia della maggioranza assembleare. Altrettanto nota tra i politologi la tripartizione proposta da Robert Elgie (R. ELGIE, *Variations on a theme*, in *Journal of Democracy*, n. 16/2005, p. 98 ss.) che ha distinto tra sistemi altamente presidenziali (“*highly presidentialized*”), a presidente notarile (“*with ceremonial presidents*”) e con bilanciamento tra i poteri presidenziali e del primo ministro.

1. *sistemi a presidenza depotenziata* (Austria<sup>11</sup>, Bulgaria<sup>12</sup>, Cechia<sup>13</sup>, Irlanda<sup>14</sup>, Islanda<sup>15</sup>, Slovenia<sup>16</sup>, Slovacchia<sup>17</sup>) nei quali i poteri attribuiti al Capo dello Stato eletto a suffragio popolare diretto, pur talora significativi<sup>18</sup>, sono nei fatti “paralizzati dal buon funzionamento del raccordo Governo - Parlamento e da un insieme di regole convenzionali, imposte dal sistema dei partiti, che tendono a neutralizzare il ruolo presidenziale”<sup>19</sup>.

<sup>11</sup> Il Presidente austriaco, pur dotato di numerose attribuzioni (tra le quali, però, solo la nomina e la revoca del cancelliere sono sottratte all’obbligo di proposta e di controfirma governativa sancito nell’art. 67 della Costituzione), è stato, nella prassi, escluso da ogni forma di influenza sull’indirizzo politico; in generale, sul funzionamento della forma di governo in Austria si v. U. HAIDER-QUERCIA, *La forma di governo della Grande coalizione. Il modello parlamentare austriaco tra incompletezza e trasformazione*, CEDAM, Padova, 2019.

<sup>12</sup> Per un’analisi del ruolo presidenziale in Bulgaria si v. B. CHOLOVA, *The role of the President in the Bulgarian Politics: The veto as a tool for Legitimation?*, in V. HLOUSEK (a cura di), *Presidents above parties?*, Masaryk University Press, Brno, 2013, p. 233 ss.

<sup>13</sup> In base all’art. 63 della Costituzione della Cechia del 1992 tutti gli atti presidenziali sono soggetti all’obbligo di controfirma; per approfondimenti si v. A. DI GREGORIO, *Repubblica Ceca*, Il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>14</sup> Sulla posizione del Presidente della Repubblica irlandese si v. J. COAKLEY, *An ambiguous office? The position of the Head of State in the Irish Constitution*, in *Irish Jurist*, vol. 48, 2012, p. 43 ss.

<sup>15</sup> La lettera della Costituzione islandese del 1944 ritaglia un ruolo fondamentale per il Presidente che, eletto a suffragio universale, condivide (art. 2) il potere legislativo con l’*Althing* (il parlamento monocamerale) ed è chiamato a presiedere il Consiglio dei ministri (art. 16). Tuttavia, nella prassi il Capo dello Stato ha svolto solo funzioni di garanzia e il suo ruolo più importante si è rivelato quello di mediatore nella formazione dei governi di coalizione. Per una ricostruzione del ruolo presidenziale si v. G.H. KRISTINSSON, *Iceland*, in R. ELGIE (a cura di), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 86 ss.

<sup>16</sup> Sulle funzioni e il ruolo del Presidente sloveno si v. A. KRASOVEC, D. LAYH, *The Chameleonic character of the Slovenian Presidents of the Republic*, in V. HLOUSEK (a cura di), *Presidents above parties?*, cit., p. 143 ss.

<sup>17</sup> Sul semipresidenzialismo nei paesi dell’Europa orientale si rinvia a M.A. ORLANDI, *Quando il semipresidenzialismo passa all’Est*, Giappichelli, Torino, 2002.

<sup>18</sup> Ad esempio: in Slovacchia il Presidente può richiedere alla Corte costituzionale di valutare la compatibilità costituzionale di un trattato internazionale (art. 102, comma 1, lett. b). Per un’analisi della forma di governo della Slovacchia si v. M. BRUNCLIK, M. KUBAT, *Semi-presidentialism, Parliamentarism and Presidents. Presidential Politics in Central Europe*, Routledge, London-New York, 2019, i quali giungono alla conclusione che si tratti di sistema parlamentare.

<sup>19</sup> Così M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?* in L. PEGORARO - A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, CEDAM, Padova, 1997, p. 37.

In questi ordinamenti il Presidente (in genere non un *leader* politico di primo piano), pur eletto a suffragio universale e diretto dal popolo, ricopre un ruolo simile a quello di un capo dello Stato parlamentare se non puramente cerimoniale e la legittimazione derivante dall'elezione diretta non ha fornito, per diversi motivi, quel *surplus* di potere che sarebbe normale attendersi. I poteri presidenziali, affievoliti per l'effetto di un sistema partitico coeso, potrebbero comunque espandersi in conseguenza di una crisi del sistema partitico.

2. *Sistemi a presidenza attiva*: questo sottotipo comprende gli ordinamenti (Weimar<sup>20</sup>; Finlandia, fino alla riforma costituzionale del 2000<sup>21</sup>; Polonia<sup>22</sup>; Portogallo<sup>23</sup>; Romania<sup>24</sup>; Ucraina, dopo la riforma costituzionale del 2014) nei quali il Presidente non si limita ad esercitare poteri di arresto e freno ma

---

<sup>20</sup> Sulla forma di governo della repubblica di Weimar si v. F. LANCHESTER, *La forma di governo weimeriana rivisitata*, in AA. VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1984, p. 497 ss. e S. CECCANTI, *Un modello storico di semipresidenzialismo: la Germania di Weimar*, in L. PEGORARO, A. RINELLA, *Semipresidenzialismi*, cit., p. 267 ss.

<sup>21</sup> Sul semipresidenzialismo finlandese si v. D. ARTER, A. WIDFELDT, *What Sort of Semi-presidentialism do Finns Want? An Intra-systemic Comparative Analysis*, in *West European Politics*, n. 33/2010.

<sup>22</sup> Sul ruolo del Presidente polacco si v. P. SULA, A. SZUMIGALSKA, *The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesmen? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of Poland*, in V. HLOUSEK (a cura di), *Presidents above parties?*, cit., p. 101 ss.

<sup>23</sup> Sull'evoluzione della forma di governo in Portogallo si v. A. CIAMMARICONI, *I mutevoli equilibri tra Belém e Sao Bento: prerogative del Capo dello Stato e progressivo rafforzamento del Primo ministro in Portogallo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 121 ss.; O. AMORIM NETO, M. COSTA LOBO, *Portugal's semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president's role in the policy process, 1976–2006*, in *European Journal of Political Research*, n. 48/2009, p. 234 ss.

<sup>24</sup> La Costituzione rumena del 1991 circonda l'esercizio dei poteri presidenziali di cautele e limiti (così, ad esempio, lo scioglimento anticipato, per il quale non è richiesta la controfirma, è ammesso solo in casi tassativi). Significativo è, peraltro, lo spazio presidenziale in materia di sicurezza internazionale: il Capo dello Stato può partecipare (art. 87) alle riunioni del Consiglio dei ministri in materia di politica estera e di difesa ed è (come ha riconosciuto la Corte costituzionale) l'unico soggetto a rappresentare lo Stato sulla scena internazionale, partecipando ai consigli europei e agli altri vertici. Nel 2007 e nel 2012 il Capo dello Stato ha superato indenne due procedure di impeachment. Sull'evoluzione del ruolo presidenziale si veda S. GIANELLO, *Il Presidente della Repubblica in Romania tra semipresidenzialismo mite e parlamentarismo a forte impronta presidenziale nella dottrina costituzionale e nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 27 maggio 2015.

interviene, a vario titolo, nella formazione dell'indirizzo politico. In questi ordinamenti il governo deriva, in situazioni di normalità, dalla maggioranza parlamentare ed al Capo dello Stato, che svolge la generica funzione di garantire il funzionamento delle istituzioni, vengono attribuite specifiche competenze nel campo della politica estera o della difesa. In tempi di crisi e/o di assenza di una maggioranza parlamentare il Presidente può, invece, fornire al Governo un supporto legittimante alternativo a quello parlamentare ed anche utilizzare poteri di emergenza ponendosi come potere governante a tutti gli effetti.

3. *Sistemi a presidenza governante*: il modello è rappresentato dalla V Repubblica francese nella quale il ruolo presidenziale si è esteso sino ad affidare al Capo dello Stato l'effettiva determinazione dell'indirizzo politico. Tuttavia, anche quando il Capo dello Stato è costretto, a causa della coabitazione con una maggioranza parlamentare diversa da quella che lo sostiene, a limitare il proprio raggio d'azione, continua ad essere determinante nei settori del c.d. *domaine réservé*, ovvero la difesa (ove detiene il *pouvoir de frappe* nucleare) e le relazioni internazionali<sup>25</sup>.

4. *Sistemi iper-semipresidenziali*: il termine è stato utilizzato dalla dottrina per indicare sistemi politico-istituzionali nei quali, pur abbracciandosi nei testi costituzionali alcuni caratteri tipici del modello francese (tra cui la persistenza del rapporto fiduciario tra governo e la camera bassa), nella concreta applicazione pratica si assiste allo strapotere dell'organo presidenziale (è il caso della Federazione russa<sup>26</sup> o dello Sri Lanka<sup>27</sup>).

Questa rapida rassegna mostra quanto la forma di governo semipresidenziale costituisca un contenitore in grado di accogliere soluzioni assai diversificate le une dalle altre e come l'effettivo funzionamento di siffatta ingegneria costituzionale

---

<sup>25</sup> All'interno della copiosa dottrina sul sistema istituzionale della V Repubblica si vedano i recenti contributi di J. MASSOT, *Chef de l'État et chef de gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, La Documentation Française, Paris, 2008; M. CAVINO, A. DI GIOVINE, E. GROSSO (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010; M.C. SPECCHIA, *Una rilettura del ruolo del Presidente della Repubblica in Francia: da de Gaulle a Macron la prova di resistenza delle istituzioni golliste*, in *DPCE Online*, n. 1/2018; C. MARTINELLI, *La Francia*, in AA.VV., *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 217 ss. Sul controllo presidenziale della politica estera si v. S. COHEN, *La Monarchie nucléaire. Les coulisses de la politique étrangère sous la V<sup>e</sup> République*, Hachette, Paris, 1986; sui poteri presidenziali in relazione alla difesa si v. J. MASSOT, *Le chef de l'Etat, chef des armées*, LGDJ, Parigi, 2011.

<sup>26</sup> Per un'analisi della forma di governo russa si v. M. GANINO, *Russia*, Il Mulino, Bologna, 2010.

<sup>27</sup> Sul sistema istituzionale dello Sri Lanka si v. il recente saggio di C. PETTERUTI, *Il Parlamento nella forma di governo ipersemipresidenziale dello Sri Lanka*, in *DPCE Online*, n. 4/2019, p. 2953 ss.

dipenda non solo dalle norme costituzionali ma anche, parallelamente, dalla caratterizzazione delle altre componenti di un sistema istituzionale, tra le quali decisivo è l'apporto del sistema dei partiti e della legge elettorale.

### 3. La Bicamerale d'Alema: un semipresidenzialismo a presidenza attiva

La difficile opera di compromesso e transazione tra le forze politiche, realizzata dalla commissione D'Alema, aveva generato un progetto tendente ad importare nel nostro Paese una forma di governo di tipo semipresidenziale, con elezione diretta del Presidente della Repubblica da parte del corpo elettorale (art. 64-67 del progetto) che cercava, al contempo, di adattare il modello transalpino alla tradizione parlamentare italiana, finendo per non attribuire con chiarezza un ruolo attivo per il Capo dello Stato nell'elaborazione dell'indirizzo politico.

Il lavoro di adeguamento del modello semipresidenziale alle esigenze italiane seguiva tre principali direttrici: (a) il rafforzamento della figura del Primo Ministro all'interno della compagine governativa; (b) la difesa delle prerogative parlamentari nell'ambito della produzione legislativa, evitando di riproporre istituti della costituzione gollista quali il *vote bloqué* o la questione di fiducia che hanno sovente consentito ai governi francesi di condurre in porto i provvedimenti normativi forzando la mano al parlamento; (c) la neutralizzazione della valenza politica del Presidente della Repubblica.

Su quest'ultimo aspetto, i commissari, desiderosi di circoscrivere i poteri presidenziali di partecipazione all'indirizzo politico, preferivano giuocare sul terreno dell'equivoco e delineavano i contorni di un "*giano bifronte*", da un lato organo di garanzia e dall'altro organo di direzione politica, capace di traghettare il Paese nei momenti di crisi politica ma altrettanto di ritirarsi nelle stanze del Quirinale a fronte di un governo forte e stabile. Le incertezze in ordine al ruolo ed ai poteri presidenziali emergevano apertamente dalla Relazione del Sen. Salvi nella quale si giungeva ad affermare che il Presidente avrebbe garantito "*l'evoluzione naturale della dinamica politica [...] attraverso il ruolo più o meno attivo, più o meno garante, più o meno compartecipe dell'indirizzo politico*".

Le ambiguità di questo ragionamento, che identificava nella flessibilità il principale pregio della forma di governo della V Repubblica francese, non potevano che riflettersi sulla figura presidenziale, i cui contorni apparivano, alla maggioranza dei commentatori<sup>28</sup>, opachi ed oscuri.

---

<sup>28</sup> Tra gli altri cfr. L. ARCIDIACONO, *Prime osservazioni alla Bicamerale: l'ambiguità del ruolo del Capo dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1997, p. 843 ss.; A. BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare: Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Giappichelli, Torino, 1997; E. CHELI, *La forma di governo*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, CEDAM, Padova, 1998, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *La forma di governo: il progetto della Commissione bicamerale per le riforme*

Il progetto di riforma, infatti, per un verso:

- eliminava l'obbligo di controfirma per alcuni atti presidenziali di cruciale importanza politica (art. 71 Progetto: scioglimento delle Camere; nomina del Premier, invito allo stesso a presentarsi alle Camere; altre nomine previste dalla Costituzione o dalle leggi; veto sospensivo sulle leggi e sui decreti legge);
- introduceva l'obbligo per il governo di presentare le dimissioni all'atto dell'insediamento del nuovo Presidente (art. 74, IV comma);
- attribuiva al Capo dello Stato la presidenza dell'istituendo Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa (art. 66 lett. a).

Il Presidente non veniva, però, chiaramente posto al vertice formale dell'Esecutivo e neppure si prevedeva la sua partecipazione alle riunioni del Consiglio dei ministri, ponendo così le premesse per la creazione di un Esecutivo bicefalo e preparando il terreno di coltura per possibili conflitti<sup>29</sup>.

Si può, pertanto, concludere che, il progetto della Bicamerale D'Alema disegnava una figura presidenziale rafforzata e ricca di potenzialità espansive senza però giungere a configurare - almeno sulla carta - un sistema semipresidenziale di tipo governante.

#### **4. Perché è opportuna una scelta consapevole tra le diverse forme di semipresidenzialismo (e perché neppure questo potrebbe essere sufficiente)**

Prima di introdurre una modifica di rilievo quale l'elezione diretta del Presidente della Repubblica all'interno della duttile forma di governo parlamentare delineata dai Costituenti nel 1946 e realizzatasi in modi diversificati sino ad oggi, un punto pare a chi scrive imprescindibile: il legislatore della revisione deve compiere una scelta consapevole sulla forma di semipresidenzialismo che vuole (o meglio cerca di) imporre.

Corre, infatti, una sensibile differenza tra la configurazione, l'allocatione dei poteri e la resa di un sistema semipresidenziale a presidenza depotenziata/attiva (di fatto coincidenti con la fattispecie di *premier-presidentialism* nella nota classificazione di Shugart) rispetto ad un sistema a presidenza governante (il cui

---

*costituzionali e le prospettive attuali*, in *La riforma costituzionale - Atti del Convegno dell'Associazione dei Costituzionalisti, Roma 4-5 nov. 1998*, CEDAM, Padova, 1999; S. MERLINI, *La forma di governo: i poteri del Presidente della Repubblica*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, cit., p. 33 ss.; G. PITRUZZELLA, *L'ambiguo ruolo del presidente della Repubblica*, in *Diritto pubblico*, 1997, p. 735 ss..

<sup>29</sup> Anzi, secondo S. MERLINI, *La forma di governo: i poteri del Presidente*, cit., p. 41, la Bicamerale avrebbe riproposto una forma di governo non molto lontana da quella originaria dello Statuto Albertino e vigente sino al periodo giolittiano.

modello di riferimento resta quello francese, collimante con il *presidential-parlamentarism* del citato Shugart).

a) Nel primo caso il Presidente, pur democraticamente eletto, opera in funzione di garante della Costituzione senza invasione delle attribuzioni governative e come potere di riserva in caso di crisi, al pari degli omologhi che operano in forme di governo parlamentari instabili.

Gli elementi testuali che sembrano indirizzare un regime semipresidenziale verso questo sviluppo sembrano essere i seguenti:

- i. la sottoposizione a proposta/controfirma governativa di tutti o pressoché tutti gli atti presidenziali con contestuale responsabilità del controfirmante;
- ii. l'apposizione di vincoli procedurali o limiti sostanziali all'esercizio delle attribuzioni presidenziali più tipiche come la nomina del primo ministro<sup>30</sup>, lo scioglimento anticipato della camera politica (possibile solo in casi tassativi);
- iii. l'impossibilità di revocare, autonomamente da decisioni parlamentari a carattere fiduciario, il primo ministro (e il gabinetto);
- iv. l'assenza di forme di responsabilità politica per il Capo dello Stato che può essere giudicato, solo per specifiche violazioni della Costituzione o delle leggi, da parte della Corte costituzionale<sup>31</sup>;
- v. la maggiore durata del mandato presidenziale rispetto a quella delle camere (perché come sosteneva correttamente Pasquino: «l'arbitro deve avere un potere che travalica una singola partita parlamentare»<sup>32</sup>);
- vi. l'assenza del potere di instaurare stati emergenziali sul territorio nazionale o la previsione di pesanti limiti procedurali all'esercizio di tale potere<sup>33</sup>;

<sup>30</sup> Si prenda come esempio l'art. 106, comma 1, n. 9), della Costituzione ucraina in base al quale il Presidente “*presenta, su proposta della coalizione dei gruppi parlamentari della Rada Suprema dell'Ucraina, costituita ai sensi dell'articolo 83 della Costituzione dell'Ucraina, la proposta di nomina del Primo Ministro dell'Ucraina da parte della Rada Suprema dell'Ucraina entro il quindicesimo giorno dal ricevimento di tale proposta*”.

<sup>31</sup> Art. 109 Cost. Slovenia: “*Se il Presidente della Repubblica, nell'esercizio delle sue funzioni, viola la Costituzione o viola gravemente la legge, l'Assemblea nazionale può metterlo in stato di accusa davanti alla Corte costituzionale. Solo la Corte costituzionale decide se l'accusa è fondata o se l'accusato è assolto e, con una maggioranza di due terzi di tutti i giudici, può decidere di rimuoverlo dalla carica. Dopo aver ricevuto la risoluzione di impeachment da parte dell'Assemblea nazionale, la Corte costituzionale può decidere che il Presidente della Repubblica, in attesa di una decisione sul suo impeachment, non possa temporaneamente ricoprire la carica*”.

<sup>32</sup> G. PASQUINO, *Duetti e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo*, cit., p. 116.

<sup>33</sup> Art. 138 Costituzione portoghese: “*La dichiarazione dello stato di assedio o dello stato di emergenza è subordinata all'audizione del Governo e all'autorizzazione dell'Assemblea della Repubblica o, se questa non è convocata e se è impossibile convocarla immediatamente,*

vii. l'assenza del potere di indire referendum e del potere di iniziativa legislativa.

b) Nel secondo caso, invece, fisiologicamente il Presidente è non solo capo di Stato ma guida il Governo ed il Primo ministro (che è espressione delle stesse forze politiche che hanno appoggiato il Capo dello Stato) è una figura ombra che attua le direttive politiche dettate dal primo. La coabitazione, nella quale si affiancano alla guida dell'indirizzo politico due consoli che dispongono di eguale legittimazione popolare (l'uno dei quali si occupa principalmente di politica estera e di difesa e l'altro della politica interna), si è dimostrata, all'opposto, nel diritto costituzionale vivente della V Repubblica francese, un evento patologico<sup>34</sup> e fonte di continue invasioni di competenza.

Le attribuzioni formali che possono indirizzare un regime semipresidenziale verso questo sviluppo sono le seguenti:

i. l'assenza dell'obbligo di controfirma in relazione ad atti di decisivo rilievo politico quali la nomina del primo ministro, la dissoluzione anticipata delle camere, il potere di indizione del referendum e l'instaurazione degli stati di emergenza;

ii. l'attribuzione del potere di revoca del primo ministro (e degli altri membri del gabinetto) indipendentemente dall'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del parlamento;

iii. la presenza di aree di prerogativa presidenziale (nelle quali spetta sempre e comunque al Capo dello Stato la decisione politica) soprattutto nei settori della politica estera e di difesa;

iv. la direzione delle sedute del Consiglio dei ministri (es. art. 9 Cost. Francia);

v. l'attribuzione di poteri emergenziali con scarse limitazioni;

vi. un mandato di durata uguale a quella della camera politica;

vii. l'attribuzione del potere di indire referendum e del potere di iniziativa legislativa;

---

*della sua commissione permanente. La dichiarazione dello stato d'assedio o dello stato d'emergenza, se autorizzata dalla Commissione permanente dell'Assemblea della Repubblica, è confermata dall'Assemblea della Repubblica in sessione plenaria non appena è possibile convocarla”.*

<sup>34</sup> Così la pensa la dottrina maggioritaria, all'interno della quale si v. M. VOLPI, *La forma di governo in Francia alla luce della riforma costituzionale del luglio 2008*, in *Astrid-online.it*, 23 luglio 2008; di opposto avviso, invece, G. PASQUINO, *Conclusioni ragionevolmente comparate*, in ID. (a cura di) *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 314, secondo il quale l'alternanza di fasi in cui il Presidente è il leader della maggioranza parlamentare e fasi di coabitazione nelle quali il Primo ministro è espresso dal Parlamento ed è di colore politico opposto al Capo dello Stato andrebbe considerata come un fatto fisiologico e per lo più positivo per la salute del sistema politico-istituzionale.

viii. il conferimento del potere di sollevare questioni di costituzionalità rispetto alle leggi approvate dal parlamento.

Certo può avvenire che, nelle dinamiche della forma di governo, si innestino degli imprevedibili sviluppi (basti guardare a quanto accaduto nel periodo statutario o al caso islandese) e che le disposizioni costituzionali scritte siano interpretate e/o piegate a sopravvenute esigenze politico-istituzionali (si prenda, come esempio, l'interpretazione "evolutiva" dell'art. 89 della nostra Costituzione e la categoria degli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali nei quali la controfirma ministeriale finisce per essere un atto dovuto) ma, almeno nel testo che si decide di licenziare, un indirizzo sul ruolo presidenziale deve essere chiaro.

E poiché appare poco credibile che le forze politiche orchestrino e portino a conclusione una riforma costituzionale per dare vita ad un Capo dello Stato più debole di quello plasmato dalla prassi, dalle convenzioni costituzionali e dalle sentenze della Corte costituzionale, crediamo che una riforma non possa che porsi come obiettivo quello di attrezzare una presidenza attiva o governante.

Non si deve, peraltro, dimenticare che all'interno una forma di governo nella quale rimane centrale il rapporto fiduciario è ugualmente decisivo il ruolo giuocato dal sistema elettorale e dalle caratteristiche del sistema dei partiti (a propria volta influenzato dalle dinamiche elettorali).

E su questo versante, parlando del nostro Paese, si annidano i maggiori interrogativi perché nessuno dei sistemi elettorali sperimentati nell'ultimo trentennio (*Mattarellum-1993*, *Calderolum-2005* e *Rosatellum-2017*) è stato in grado di raggiungere gli obiettivi posti, ovverosia stabilizzare il sistema dei partiti, creare un bipolarismo dell'alternanza e ridurre il multipartitismo.

Al contrario, siamo (al momento in cui stiamo scrivendo queste righe) in presenza di quattro "poli" antitetici (destra/Azione-Iv/centrosinistra/M5S) e alla Camera sono sorti otto gruppi parlamentari oltre a due componenti politiche all'interno del gruppo misto. A ciò aggiungasi che, in modo (apparentemente) paradossale, la legge elettorale che maggiormente obbligava le forze politiche ad aggregarsi in coalizioni (la legge Calderoli, che recava il dono avvelenato del 55% dei seggi per la coalizione più votata) è riuscita a far proliferare i piccoli partiti e ad elevarne il potere di ricatto: nella XV (brevissima) legislatura si sono contati alla camera ben 13 gruppi parlamentari oltre al misto e 8 di essi contavano meno di 25 deputati.

Altrettanto ondivaghe paiono le preferenze degli italiani perché, restringendo il campo di indagine alle ultime due legislature, si sono alternati in vetta al gradimento dei concittadini ben 4 diversi partiti: alle elezioni europee del 2014 la forza politica di maggioranza relativa è stato il Partito democratico con il 40.8% dei voti; alle politiche del 2018 il partito più votato è stato il Movimento 5 Stelle con il 32.6% (dati proporzionale Camera); alle europee del 2019 la forza che ha ottenuto più consensi è stata la Lega Salvini Premier con il 34.2%; alle politiche

del 2022 è risultato Fratelli d'Italia il partito più forte con il 26% dei suffragi (dati proporzionale Camera), facendo registrare una crescita di oltre 20 punti percentuali rispetto alle precedenti elezioni generali (quando si era fermato al 4,3%).

E' di tutta evidenza che, archiviati i grandi partiti di massa che hanno dominato il primo cinquantennio della storia repubblicana, il voto italiano sia caratterizzato da grande fluidità e che flussi rilevanti di voti possano trasferirsi, in pochi anni, da uno agli altri partiti dell'arco costituzionale, anche se i dati sui flussi elaborati dall'istituto Cattaneo<sup>35</sup> sembrano indicare che il trasferimento avviene prevalentemente all'interno dei due blocchi stabilizzati, centrodestra e centrosinistra.

In una situazione così articolata e in continuo divenire le possibilità che le forze che esprimono il Capo dello Stato demoeletto riescano a conquistare la maggioranza assoluta dei seggi nelle due Camere e a mantenere tale situazione inalterata (senza patire scissioni, transfughismo e altri fenomeni simili) per tutta la durata della legislatura sembrano assai ridotte.

Certo, una legge elettorale non è una pozione miracolosa in grado, da sola, di assicurare la governabilità e la stabilità<sup>36</sup> ma, di certo, i sistemi elettorali che sono stati sinora sperimentati non hanno prodotto alcun risultato significativo in termini di semplificazione del quadro politico e di contestuale offerta per i cittadini.

Restano da sperimentare soltanto due opzioni, il maggioritario a turno unico (all'inglese) e il maggioritario a doppio turno (alla francese), ma nemmeno l'applicazione di tali sistemi al nostro contesto appare in grado di essere decisiva.

## **5. Perché e come occorrerebbe rivedere le attribuzioni del Capo dello Stato in caso di mutamento del suo ruolo da garante a governante**

Ad ogni modo, qualora si decidesse di trasformare la forma di governo disegnando un Capo dello stato di nuovo conio, demoeletto e che partecipi attivamente alla definizione dell'indirizzo politico, non sarebbe sufficiente modificare le disposizioni costituzionali che regolano l'elezione (art. 83), la durata del mandato presidenziale (art. 85), la controfirma ministeriale (art. 89) e le forma di

---

<sup>35</sup> Si veda il *paper* di S. VASSALLO, R. VIGNATI (a cura di), *Elezioni 2022. I flussi di voto rispetto alle politiche del 2018 e alle europee del 2019*, 27 settembre 2022, disponibile all'indirizzo [www.cattaneo.org](http://www.cattaneo.org).

<sup>36</sup> Qualora servissero ulteriori conferme basti volgere lo sguardo oltralpe ove le ultime elezioni per l'Assemblea nazionale (12-19 giugno 2022) non hanno assicurato all'appena riconfermato Presidente Macron una maggioranza dal momento che la coalizione di forze a lui collegata (*Ensamble*) ha ottenuto solo 245 seggi (su 577) e il partito del presidente (*Renaissance*) può contare solo su 172 deputati. In questa situazione il governo scelto da Macron (guidato dal primo ministro Elisabeth Borne) è partito come minoritario.

responsabilità (art. 90) perché occorrerebbe mettere mano anche alle competenze del Capo dello Stato.

- a) Iniziando dalla *pars destruens*, siamo dell'avviso che occorrerebbe eliminare dalla cassetta degli attrezzi le attribuzioni che caratterizzano il ruolo garantista dell'attuale inquilino del Quirinale, con particolare riferimento a:
- presidenza del Consiglio superiore della magistratura (art. 104 Cost.), in quanto l'attuale previsione è legata al ruolo di collegamento tra i poteri che svolge il presidente-garante<sup>37</sup>. Peraltro, la delicatezza di questa attribuzione ha indotto tutti i Presidenti a limitare oltremodo le proprie partecipazioni al *plenum* lasciando di fatto al vicepresidente la gestione ordinaria del collegio;
  - nomina di 5 giudici della Corte costituzionale (art. 135, comma 1, Cost.), in quanto la designazione da parte del Presidente ha (per la dottrina maggioritaria) una funzione equilibratrice della composizione della Corte<sup>38</sup>. Mantenere nelle mani di un Capo dello Stato (più o meno) governante questa attribuzione potrebbe portare ad uno sbilanciamento dell'organo di garanzia costituzionale, considerato che un altro terzo dei membri della Consulta è di nomina parlamentare (e quindi nella disponibilità della sua maggioranza). Sarebbe forse l'occasione per ripensare alla composizione della Corte, magari aprendo ad una rappresentanza regionale;
  - nomina di 5 senatori a vita tra cittadini che hanno reso lustro alla Patria (art. 59, comma 2, Cost.), in quanto si tratta di una facoltà finalizzata ad introdurre nella Camera alta personalità di spicco della società civile, tendenzialmente estranee alla competizione politica, come dimostrazione che la Repubblica premia coloro che con il loro lavoro si sono fatti conoscere nel mondo<sup>39</sup>. Tuttavia, tali senatori non solo sono del tutto equiparati a quelli elettivi ma, talora, il loro voto è stato decisivo (nel periodo iniziato con le elezioni politiche del 1994) per le sorti dei governi<sup>40</sup> e per l'approvazione (sempre con fiducia) di

---

<sup>37</sup> Si leggano le pagine di L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica nel Consiglio superiore della Magistratura*, in *Politica del diritto*, 1986, p. 151 ss.

<sup>38</sup> Si veda, *ex multis*, R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 314 ss.

<sup>39</sup> Così P. FRANCESCHI, *Art. 59*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1984, p. 105 ss.

<sup>40</sup> Il riferimento va alla fiducia iniziale del Governo Berlusconi I, il 18.5.1994, ottenuta con 159 voti favorevoli (di cui 3 provenienti dalle fila degli 11 senatori a vita) e 153 contrari

manovre finanziarie<sup>41</sup>. Un Presidente governante potrebbe essere tentato di puntellare, servendosi di tale potere, una maggioranza politica in bilico o un'opposizione a lui gradita. Senza dimenticare che la riduzione del numero dei senatori elettivi (a 200) disposta dalla l. cost. n. 1 del 2020 ha reso ancor più "pesante" il voto dei senatori a vita.

- Un discorso a parte merita il potere di grazia che è stato definitivamente inserito tra le funzioni presidenziali di garanzia solo a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 2006<sup>42</sup>, che lo ha riconosciuto come estraneo al circuito dell'indirizzo politico di governo e come atto sostanzialmente presidenziale proprio in ragione dell'essere il Capo dello Stato organo *super partes*. Si tratta, infatti, di un potere ordinariamente attribuito ai Capi di Stato e non avrebbe senso sottrarlo in caso di mutamento del ruolo del Quirinale. Tuttavia, va evidenziato che, probabilmente, ne muterebbe la natura: non più atto di clemenza che risponde «a finalità essenzialmente umanitarie» (per usare le parole della Corte) ma strumento di politica criminale.
  - Infine, altra prerogativa che andrebbe cancellata è la previsione (art. 59, comma 1, Cost.) del laticlavio vitalizio per gli ex presidenti, che non è presente in nessuna carta costituzionale che abbia adottato una forma di governo semipresidenziale.
- b) Veniamo ora alla *pars construens*, rispetto alla quale riteniamo che sarebbe opportuno:
- in primo luogo, rafforzare le prerogative presidenziali nell'ambito delle politiche di sicurezza internazionale. I settori della politica estera e la politica militare sono affidati alle cure del Capo dello Stato in molti regimi semipresidenziali e talune carte costituzionali (come in Francia e Romania) disegnano, rispetto ad essi, delle aree di vera e propria prerogativa. La funzione della presidenza del Consiglio supremo di difesa si trasformerebbe, consequenzialmente, in qualcosa di assai

---

e alla fiducia iniziale del Governo Prodi II, il 19.5.2006, ottenuta grazie a 165 voti favorevoli (di cui 8 di senatori a vita) e 155 contrari.

<sup>41</sup> Durante la breve vita del Governo Prodi II, il 15 dicembre 2006, il Senato approvava (162 favorevoli e 157 contrari) la Legge Finanziaria per il 2007, sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia, con l'apporto determinante di 5 senatori a vita.

<sup>42</sup> La dottrina maggioritaria ha espresso giudizi critici nei confronti di questa decisione; si v. tra gli altri L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in AIC, 28 novembre 2007, disponibile all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); tra coloro che, all'opposto, l'hanno apprezzata si v. A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 772 ss.

- diverso da quella ricoperta sino ad oggi, ovverosia di luogo nella quale il Presidente assume informazioni qualificate e svolge la sua funzione di controllo sullo strumento militare e sull'utilizzo delle Forze armate;
- secondariamente, prevedere l'attiva partecipazione presidenziale alle sedute del Consiglio dei ministri quando siano trattati argomenti riguardanti la politica estera e di difesa e, su richiesta del Primo ministro, anche in altre circostanze (sulla falsariga dell'art. 87 Cost. Romania);
  - in terzo luogo, attribuire un preciso ruolo al Capo dello Stato (quanto meno dichiarativo) nella procedura di instaurazione degli stati di emergenza e/o di assedio (che non è al momento costituzionalizzata);
  - infine, disporre nuove attribuzioni in relazione all'indizione di referendum (ad esempio inserendo il Capo dello Stato tra i soggetti titolari del potere di iniziativa), all'iniziativa legislativa e all'accesso al giudice costituzionale.

## 6. Quali correttivi per evitare lo strapotere del Presidente e della sua maggioranza?

Giunti a questo punto la domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: si potrebbero paventare rischi di tenuta democratica o di violazioni della Costituzione nel momento in cui l'arbitro della partita smettesse le proprie imparziali vesti e assumesse quelle di giocatore?

Siffatta ipotesi potrebbe presentarsi, presumibilmente, solo nel caso di presidenza governante, dal momento che nel caso di presidenza depotenziata/attiva il Presidente rimane pur sempre il garante dell'unità nazionale e non è in grado di imporre (attraverso una fedele maggioranza parlamentare) i propri programmi e la propria visione politica.

Laddove si scegliesse, all'opposto, una forma di *presidential-parlamentarism* si dovrebbe irrobustire il sistema di *checks and balances* con particolare riguardo a:

- i. definire, all'interno del testo costituzionale, un compiuto statuto dell'opposizione che è, di fatto, inesistente nell'attuale parlamentarismo italiano, se si eccettua l'attribuzione alle forze di minoranza (nella maggior parte dei casi prevista convenzionalmente) della presidenza di alcuni comitati/commissioni (COPASIR, Vigilanza RAI, giunta autorizzazioni alla Camera ed elezioni/immunità al Senato). Numerosi gli strumenti adottabili, dal ricorso alla Corte costituzionale (c.d. *saisine parlementaire*) alla specificazione dei diritti dei gruppi parlamentari al diritto di attivare commissioni di inchiesta;
- ii. modificare le funzioni e le modalità di elezione del Senato, che dovrebbe cessare di essere il duplicato della Camera e trasformarsi in

- qualcosa di diverso, come una camera di rappresentanza delle regioni e degli enti locali (similmente al *Bundesrat* tedesco) oppure di rappresentanza degli interessi economici, sociali e locali (come il Consiglio nazionale sloveno). La dismissione delle funzioni di indirizzo politico potrebbe consentire di svolgere proficuamente attività di proposta e revisione sul terreno legislativo (magari non in tutte le materie) e di controllo sull'operato del Governo e del Presidente;
- iii. ripensare la composizione della Corte costituzionale, riattribuendo la quota di giudici che oggi sono di nomina presidenziale ed implementando la componente di nomina giudiziaria. Si suggerisce, a tal proposito, che i membri eletti dalle supreme magistrature salgano a 9 (5-2-2) ed i restanti 6 siano paritariamente designati dalla Camera (con il voto limitato) e dal nuovo Senato delle autonomie. Forse si dovrebbe anche fissare un'età massima per la nomina evitando che siano scelti giudici costituzionali troppo anziani.

## 7. Conclusioni

Al termine di queste riflessioni chi scrive è dell'avviso che l'adozione di una forma più o meno governante di semipresidenzialismo necessiti, per un corretto funzionamento, almeno di:

- a) chiarezza nelle intenzioni, avendo bene in mente quale abito si vuole cucire e ricamare per il Capo dello Stato eletto a suffragio universale e diretto dal momento che non esiste un unico semipresidenzialismo ma varianti assai diversificate, direttamente proporzionali al coinvolgimento del Presidente della Repubblica nella determinazione dell'indirizzo politico;
- b) una contestuale opera di manutenzione costituzionale che riguardi sia le attribuzioni presidenziali (che dovrà portare alla cancellazione di alcune funzioni di garanzia nel caso si decida di virare verso il modello francese) sia i contrappesi necessari ad impedire eventuali strapoteri del binomio Presidente/maggioranza parlamentare (nel caso di *presidential-parlamentarism*);
- c) una riforma della legge elettorale (a mio modesto parere in senso maggioritario) perché la legge vigente - che, come noto, miscela maggioritario (3/8 dei seggi) e proporzionale (5/8) - impone alle forze politiche che abbiano l'ambizione di governare la costruzione di coalizioni ampie che, pur tendenzialmente omogenee (centrodestra/ centrosinistra), sono fragili dal momento che non portano alla costituzione di gruppi unitari e si possono facilmente frantumare anche subito dopo il voto (come hanno dimostrato la partecipazione di Forza Italia e poi del Nuovo

Centrodestra al governo Letta nel 2013 e il varo del governo Lega-M5S dopo le elezioni del 2018);

- d) una riforma dei regolamenti parlamentari che disincentivi il transfughismo dei singoli parlamentari (nella XVIII legislatura i cambi di gruppo sono stati 468 ed hanno riguardato 218 deputati e 88 senatori) e le scissioni (come avvenuto con la nascita dei gruppi di Italia Viva nel settembre 2019, dopo la formazione del Conte II). Si potrebbe, a tal fine: i) vietare la costituzione di gruppi in deroga; ii) rendere più difficile la costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura; iii) eliminare l'obbligo di iscrizione del parlamentare ad un gruppo<sup>43</sup> e, di conseguenza, il gruppo misto, adottando norme simili a quelle previste nel regolamento di procedura del *Bundestag* (art. 10-12) che attribuiscono solo ai deputati appartenenti alle *Fraktionen* il diritto di partecipare con diritto di voto alle commissioni permanenti mentre i deputati non iscritti ad un gruppo (*fraktionlose Abgeordnete*) partecipano con pieni diritti solo alle sedute plenarie.

Con la consapevolezza che l'ingegneria costituzionale non rientra nel novero delle scienze esatte e che le reazioni dell'ordinamento costituzionale ad una riforma della forma di governo non possono essere oggetto di predizione al pari di leggi all'interno di una teoria matematica.

---

<sup>43</sup> In tal senso si era espresso C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*, in *Federalismi*, n. 13/2018, p. 4.