



15 MAGGIO 2024

Forme di governo in trasformazione?
Francia e Italia ad oltre un anno di
legislatura tra istinti riformatori ed
interpretazioni costituzionali

di Piercarlo Melchiorre

Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione
Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Forme di governo in trasformazione? Francia e Italia ad oltre un anno di legislatura tra istinti riformatori ed interpretazioni costituzionali*

di Piercarlo Melchiorre

Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”

Abstract [It]: Muovendo dall’analisi dei particolari esiti delle elezioni legislative tenutesi in Francia e Italia nel 2022, circostanza che ha indotto immediatamente un dibattito, in dottrina e in politica, circa eventuali trasformazioni delle forme di governo considerate, il presente contributo mira ad approfondire un tema cruciale per le democrazie contemporanee: quale sia, nei due ordinamenti considerati, la fonte di legittimazione costituzionale del potere politico, elemento utile per rispondere con prudenza alla percepita e condivisa esigenza di stabilizzazione dei sistemi di governo.

Title: Reform instincts and constitutional interpretations in France and Italy during current legislation. Observations about evolution between forms of government

Abstract [En]: Analyzing the specific outcomes of the legislative elections in France and Italy in 2022, this paper aims to deepen a crucial matter in contemporary democracies, i.e., the constitutional legitimacy source of political power, a tool needed in the prudent response to the requirement of systems of governments stability.

Parole chiave: stabilità di governo, crisi della rappresentanza, partiti politici, razionalizzazione, riforme istituzionali

Keyword: stability of government, crisis of representation, political parties, rationalization, institutional reforms

Sommario: 1. Ordinamenti europei ed instabilità di governo. Alcuni spunti introduttivi. 2. Un Presidente “dimezzato”, un Parlamento frammentato. La lettura in senso presidenziale della Costituzione francese a garanzia delle istituzioni? 3. La tensione italiana alla verticalizzazione del potere. Un’illusione smentita dal precipitato costituzionale. 4. Brevi osservazioni conclusive.

1. Ordinamenti europei ed instabilità di governo. Alcuni spunti introduttivi

Ormai da tempo, un numero significativo di democrazie dell’Europa Occidentale, si confronta in maniera sempre più importante con l’annosa questione dell’instabilità di governo che, considerata quale problema largamente condiviso negli ordinamenti europei¹ tende oggi a stimolare in maniera nuova e prepotente il

* Articolo sottoposto a referaggio. Si precisa che il presente contributo costituisce una rivisitazione di altro saggio, redatto successivamente alla partecipazione dell’autore presso la Scuola di diritto pubblico comparato ed europeo dal titolo “*Dinamiche delle forme di governo e sistemi elettorali*”, svoltasi il 28 e 29 aprile 2023 presso la Fondazione di Alta Cultura G. Vico di Vatolla (Sa), e destinato ad essere collocato, con altro titolo, nel volume n. 2 della Collana seminari DPCE pubblicato dalla casa editrice ESI.

¹ Sul problema della stabilità di governo cfr., *ex multis*, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale*, Il Mulino, Bologna, ed. 2013, pp. 127 ss.; M. VOLPI, *Democrazie senza governo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1, 2018, editoriale; più recentemente S. TROILO, *La stabilità dei governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2023.

– mai sopito - dibattito scientifico comparato sull’evoluzione delle forme di governo².

Tra i molteplici fattori di incidenza sulla debolezza odierna dei governi del continente, secondo autorevole dottrina, si colloca di certo la profonda crisi dei partiti tradizionali a cui contestualmente si è accompagnata, a partire dalla grande crisi economico-sociale del 2008, l’emersione sulla scena politica di formazioni nazionaliste e/o populiste capaci di collocarsi gradualmente all’interno delle assemblee parlamentari, scomponendo così i tradizionali quadri partitici europei fino ad impattare su nascita, durata e crisi degli esecutivi³.

Sul punto, in effetti, basterebbe pensare tra gli esempi, al ridimensionamento dell’esperienza bipartitica spagnola dal 2015 in poi a causa della netta affermazione di *Ciudadanos* e *Podemos* prima e di *Vox* e *Sumar* poi, alla notevole difficoltà di formazione del governo italiano nel 2018 a seguito dell’enorme consenso ottenuto in occasione delle elezioni politiche dal Movimento Cinque Stelle o, ancora, alle due esperienze di *hung parliament* vissute dal Regno Unito nel 2010 e nel 2017, financo all’inedita situazione presente nell’Assemblea Nazionale francese all’indomani delle elezioni legislative del 2022 dato l’incremento di seggi guadagnato dalle formazioni radicali di *Rassemblement National* e *NUPEs* (*infra*).

Assunta questa premessa circa la condivisione del problema dell’instabilità di governo, obiettivo del presente contributo è quello di approfondire, attraverso un approccio metodologico all’insegna della macro comparazione per differenza⁴, le direzioni intraprese dagli ordinamenti di Italia e Francia nelle attuali legislature per provare a dotare gli esecutivi di maggiore stabilità, ed inoltre sviluppare alcune considerazioni circa la connotazione, strutturalmente differente, delle due democrazie sotto indagine, con particolare riguardo all’allocazione della fonte di legittimazione del potere politico.

La scelta degli ordinamenti oggetto di comparazione prende le mosse dall’inedito quadro politico – in relazione all’assetto politico-istituzionale che ha caratterizzato Francia ed Italia almeno nell’ultimo decennio ma più in generale, seppur con alcune importanti eccezioni, tradizionalmente – prodotto degli esiti diametralmente opposti delle elezioni legislative tenutesi nei due Paesi a distanza di pochi mesi nel 2022, e che ha stimolato un dibattito, specie inizialmente, circa una possibile “italianizzazione” della Francia e di (aspirazione alla) “francesizzazione” dell’Italia⁵, considerando in quest’ultimo caso – oltre

² Sul tema ampliamento affrontato in dottrina, *ex multis*, L. ELIA, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, pp. 73 ss.; più recentemente G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Il Mulino, Bologna, 2006; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di Governo*, Giappichelli, Torino, 2010, 87 ss.; T.E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, pp. 4235 ss.

³ Sul punto si rimanda a M. VOLPI, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2019, editoriale.

⁴ Sul metodo della comparazione ID., *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, pp. 131 ss.; altresì sullo stesso tema R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, pp. 4265 ss.

⁵ F. LANCHESTER, *Note conclusive. Sull’italianizzazione della Francia e viceversa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022.

agli esiti – anche i proclami “riformisti” diffusi da alcuni partiti, convinti della necessità di revisionare la Costituzione a garanzia di una maggiore ed *indispensabile* governabilità.

In Francia, il doppio turno delle elezioni legislative del 12 e 19 giugno 2022 parrebbe aver decretato infatti il ridimensionamento di quel *fait majoritaire* intorno al quale si era costruita sin dal 1962 la fortuna (e la stabilità) della V Repubblica francese⁶, disegnando un Parlamento “quadripolare”, contraddistinto da una parte dalla quasi definitiva scomparsa, in seno all’Assemblea Nazionale, dei due partiti per sessant’anni alternatisi al governo, il partito gollista ed il partito socialista⁷, dall’altra dalla netta affermazione delle forze estremiste quali nuovi protagonisti della scena politica. Tale “fluidificazione” del sistema politico, a detta di alcuni studiosi, plasticamente rappresentativa dello scioglimento della famosa “quadriglia bipolare” di Duverger⁸, ha infatti impedito al partito del Presidente della Repubblica di ottenere una maggioranza assoluta in Parlamento, costringendo la prima ministra inizialmente designata a dirigere un governo di maggioranza relativa imperniato sull’elemento compromissorio.

Al contrario, in Italia, ordinamento a debolissima razionalizzazione e quindi costituzionalmente orientato verso l’elemento di mediazione tra le forze politiche, le elezioni politiche del 25 settembre 2022 hanno prodotto un risultato chiarissimo, vale a dire una maggioranza assoluta dei seggi – non dei voti – per i partiti di centro-destra e, di conseguenza, un governo di coalizione con un nitido indirizzo politico, guidato dalla *leader* del partito di maggioranza relativa, formalmente stabile, nonostante alcune frizioni endo-governative⁹, soprattutto tra i partiti di governo Fratelli di Italia e Lega per Salvini premier, circostanza quest’ultima capace di indurre alcuni attentissimi osservatori a ritenere che l’attuale governo italiano “per durare punta sul baratto (presidenzialismo in cambio della “autonomia”)¹⁰” e su cui forse meglio si potrà dire a seguito dei risultati delle imminenti elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo. Lo scenario appena descritto, in rapporto ad entrambi gli ordinamenti, ha sin da subito alimentato suggestioni di carattere scientifico proprio sulla potenziale evoluzione delle forme di governo considerate: ci si è chiesti se (e quanto) fosse in trasformazione il sistema semipresidenziale francese a fronte della estrema frammentazione parlamentare, riflettendo inoltre sull’approccio con cui Emmanuel Macron

⁶ P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell’istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE online*, n. 1, 2023. Sezione monografica: presidenzialismi e semipresidenzialismi, p. 981.

⁷ Sull’indebolimento costante da un’elezione all’altra dei due partiti citati J. ZILLER, *Dopo l’elezione del 24 aprile: il presidenzialismo francese in bilico tra governabilità e rappresentatività*, in *Questa Rivista*, editoriale, n. 13, 2022.

⁸ M. CALAMO SPECCHIA, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull’hyperprésidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022.

⁹ P. ARMAROLI, *Dalle elezioni del 25 settembre alla fiducia al Governo Meloni. I primi passi della XIX legislatura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2022, pp. 231 ss.; più in generale sull’avvio della diciannovesima legislatura T.E. FROSINI, *XIX legislatura*, in *Questa Rivista*, n. 29, 2022.

¹⁰ L. CANFORA, *Sovranità limitata*, Laterza, Bari-Roma, 2023, p. 97;

avrebbe potuto gestire la nuova fase politica¹¹; al contrario, con riferimento all'Italia, ci si è interrogati sull'opportunità o meno di dare avvio (e con quali modalità) ad una stagione di riforme tendenti ad una maggiore razionalizzazione del sistema politico¹².

All'approfondimento di questi interrogativi sarà quindi dedicato il prosieguo della trattazione che, soffermandosi in maniera simmetrica sugli organi costituzionali utili a qualificare generalmente ogni forma di governo, mira a fornire – con riferimento ai due ordinamenti prescelti – alcuni spunti (parziali) in materia di “dna costituzionale”.

2. Un Presidente “dimezzato”, un Parlamento frammentato. La lettura in senso presidenziale della Costituzione francese a garanzia della stabilità delle istituzioni?

Avviando ora l'analisi sulla Francia, la cui forma di governo da sempre costituisce stimolo suggestivo nella dottrina italiana¹³, è indubbio, come si accennava precedentemente, che gli avvenimenti politici del 2022 abbiano prodotto una situazione parzialmente inedita per le istituzioni, tanto da indurre autorevoli osservatrici ed osservatori a domandarsi se, dopo decenni di presidenzialismo maggioritario interrotti da tre esperienze di coabitazione (1986-1988 Mitterand – Chirac; 1993-1995 Mitterand – Balladur; 1997-2002 Chirac – Jospin), per la V Repubblica fosse il momento di una nuova stagione politico-istituzionale caratterizzata dal compromesso e dalla concertazione¹⁴, elementi particolarmente presenti nel sistema italiano ed invece meno noti al sistema transalpino.

Un interrogativo puntuale, la cui risposta – si anticipa – potrebbe trovarsi nel recupero di un'autentica (e forse rigida) lettura del testo costituzionale francese, architettato per impedire alle istituzioni di entrare in crisi a fronte di inediti scenari politico-elettorali o di strutturali trasformazioni del sistema dei partiti, ma allo stesso tempo caratterizzato da un insito elemento di “virtualità multipla” e quindi disponibile a seconda delle fasi ad essere interpretato secondo una visione in senso presidenziale o parlamentare¹⁵. Si volga ora brevemente lo sguardo agli esiti elettorali.

¹¹ S. PARISI, *Il secondo mandato di Macron e le elezioni legislative: verso un semipresidenzialismo compromissorio?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 607 ss.

¹² Recentemente sul punto, tra i tanti, A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023; altresì, M. BELLETTI, *Il valore della stabilità di governo e la ricerca della forma migliore. Semipresidenzialismo o premierato?*, in *Questa Rivista*, 7 giugno 2023; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023.

¹³ Sul tema, *ex multis*, M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, BUP, Bologna, 2014; A. DI GIOVINE, E. GROSSO, M. CAVINO, (a cura di), *La Quinta Repubblica francese dopo la riforma costituzionale del 2008*, Giappichelli, Torino, 2010; M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *La Costituzione francese / La constitution française*, Giappichelli, Torino, 2009; S. CECCANTI, O. MASSARI, G. PASQUINO, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Il Mulino, Bologna, 1996; L. PEGORARO, *Il governo in Parlamento: l'esperienza della V Repubblica francese*, Cedam, Padova, 1983.

¹⁴ Così S. GUERRIERI, *Il secondo mandato di Macron tra difficoltà interne e tensioni internazionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022.

¹⁵ M. VOLPI, *Natura e prospettiva della V Repubblica francese*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1997, pp. 569 ss.

Nonostante la vittoria al secondo turno di Emanuel Macron del 24 aprile 2022, le successive elezioni legislative del 12 e 19 giugno 2022 hanno consegnato un Parlamento estremamente frammentato in cui la coalizione a sostegno del Presidente, *Ensemble!*, non ha raggiunto i 289 seggi necessari per ottenere la maggioranza assoluta, fermandosi ad una maggioranza relativa di “soli” 245 seggi a causa – prevalentemente – dei grandi successi elettorali delle due formazioni dell’estrema destra e della sinistra radicale¹⁶: 89 seggi per il *Rassemblement National* di Marine Le Pen, candidata sconfitta al secondo turno presidenziale dopo aver ottenuto il 41,45 % dei consensi ma ormai legittimata quale alternativa politica a Macron grazie al processo di (formale) *dédiabolisation* del suo partito nazional-populista¹⁷; 131 seggi per la coalizione *NUPE*S guidata da Jean-Luc Melenchon, il quale, subito dopo aver ottenuto al primo turno delle elezioni presidenziali il 21,95 % dei voti e ben consapevole del quadro politico frammentato che avrebbe potuto caratterizzare l’Assemblea Nazionale francese, ha scelto di personalizzare, seppur in maniera velleitaria, la campagna elettorale verso le legislative attraverso lo slogan “Melenchon primo ministro”¹⁸. Una situazione, quella appena descritta, denunciata subito da parte della dottrina come più pericolosa di una quarta coabitazione, vista la profondissima polarizzazione e la significativa frattura ideologica presente tra le forze parlamentari¹⁹, responsabile di un’*impasse* istituzionale a cui, come si noterà più avanti, le istituzioni d’oltralpe ed i loro interpreti, nonostante alcuni tentativi, non sembrano aver ancora trovato soluzioni convincenti.

L’inedito scenario parlamentare descritto, inevitabilmente all’insegna di una difficilissima governabilità, ha suggerito - se non imposto - alla prima ministra di nomina presidenziale, Élisabeth Borne, di presentarsi all’Assemblea Nazionale all’indomani delle elezioni legislative ricorrendo non già all’articolo 49, c. 1, della Costituzione, relativo al rapporto fiduciario implicito, ma piuttosto all’articolo 50-1, così limitandosi ad una *déclaration de politique générale* - seguita da un dibattito *senza voto* - incentrata su un’espressione non casuale, “*compromis*”, volta a mettere in evidenza la predisposizione di un governo minoritario²⁰ nel costruire differenti “*majorités de projet*”²¹ con l’appoggio dei diversi partiti su ogni provvedimento, come effettivamente accaduto poco dopo, in occasione dell’approvazione del provvedimento circa l’incremento del potere d’acquisto grazie al dialogo con la destra moderata di *Les*

¹⁶ Per una puntuale ricostruzione in merito agli esiti elettorali delle elezioni presidenziali francesi del 10 e 24 aprile e delle successive elezioni legislative tenutesi il 12 e 19 giugno 2022 M. LAZAR, *Emmanuel Macron, un Presidente dimezzato*, in *Il Mulino*, n. 3, 2022, pp. 167 ss.

¹⁷ Sul tema N. GENGA, *Il Front National da Jean-Marie a Marine Le Pen. La destra nazional-populista in Francia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

¹⁸ M. Lazar, *Emmanuel Macron, un Presidente dimezzato*, cit., p. 173.

¹⁹ P. PICCIACCHIA, *La V Repubblica è sempre la V Repubblica? Sì, ma...*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022.

²⁰ J. F. DE BUJADEOUX, *Chausse-trapes parlementaires pour un gouvernement minoritaire*, in *Jus Politicum blog*, 5 luglio 2022, reperibile su JP blog - (juspolicum.com).

²¹ *Déclaration de politique générale de Mme Elisabeth Borne*, consultabile su [Vie publique : au coeur du débat public \(vie-publique.fr\)](https://www.vie-publique.fr/vie-publique/fr).

*Républicains*²².

La scelta della prima ministra, ad una considerazione di primo acchito, sicuramente avrebbe potuto essere intesa quale emblema di un governo estremamente debole, incapace di riunire attorno a sé una maggioranza parlamentare solida ma allo stesso tempo, ad avviso di chi scrive, rappresentativa della notevole forza di cui gode il presidenzialismo iper razionalizzato di matrice francese.

A prescindere dalla tensione compromissoria verso un Parlamento multipolare senza maggioranza assoluta, ma allo stesso tempo incapace di trovare la forza per una mozione di censura, il governo minoritario di Borne è infatti nato e rimasto in carica godendo della sola fiducia del presidente Macron, così come reso possibile dalla Costituzione francese all'articolo 49, comma 1: una lettura costituzionale indubbiamente in senso presidenziale, allo scopo, già ossessivamente ricercato dai costituenti reduci dall'esperienza di estrema instabilità *quarto-repubblicana*, di “presidiare letteralmente il governo”²³ (del presidente) e renderlo così in grado di perseguire il proprio indirizzo al di là delle contingenze politiche e dei vari interpreti (*infra*).

A questa interpretazione della Costituzione straordinariamente presidenziale e poco o per nulla parlamentare sembra aver aderito nel primo anno di legislatura Emmanuel Macron, il quale, non paventando mai l'ipotesi di scioglimento parlamentare, nonostante il rischio di paralisi politica in atto – probabilmente conscio della circostanza per cui nella storia politica francese tale istituto non ha mai prodotto un esito positivo ai Presidenti che lo hanno utilizzato (Mac Mahon 1877; Mitterand 1988; Chirac 1997)²⁴ – ha spesso ribadito di voler continuare ad esercitare il suo ruolo quale unico vero arbitro dei destini francesi.

Una direzione politica, invero, confermata nel marzo 2023 in occasione della riforma sull'innalzamento dell'età pensionistica da 62 a 64 anni a partire dal 2030 e, più in particolare, dall'*iter* di approvazione del provvedimento in materia di sicurezza sociale²⁵: episodio che – tra i molti della XVI legislatura, visto l'incessante ricorso al procedimento previsto dall'art. 49.3 Cost. (tra i più alti nella storia della V Repubblica)²⁶ – può rappresentare un caso di scuola sulla forza accordata dalla Costituzione francese al Presidente e, più in generale, sulla sua enorme legittimazione all'interno di un contesto di democrazia “plebiscitaria”.

²² LOI n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, consultabile su [Légifrance - Le service public de la diffusion du droit \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/le-service-public)

²³ Così S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 345.

²⁴ M. CALAMO SPECCHIA, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hyperprésidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, cit.

²⁵ LOI n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (1), consultabile [Légifrance - Le service public de la diffusion du droit \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/le-service-public).

²⁶ Secondo un calcolo del giornale francese *Le Monde* dall'insediamento di Élisabeth Borne a palazzo Matignon, la prima ministra ha fatto ricorso all'articolo 49.3 Cost. per 22 volte, *Le Monde*, *Élisabeth Borne déclenche un nouveau 49.3, pour faire adopter le projet de budget en nouvelle lecture*, 16 dicembre 2023.

All'inizio del marzo 2023, il presidente Macron, presiedendo il Consiglio dei Ministri, ben consapevole, per la conformazione assembleare di cui si è detto, di non poter contare su una maggioranza parlamentare per l'approvazione di una riforma più che contestata, ha disposto, per mezzo della *sua* prima ministra, il ricorso all'articolo 49.3 della Costituzione francese; il 16 marzo 2023 il governo Borne ha quindi impegnato la responsabilità del governo davanti all'Assemblea Nazionale sul provvedimento, che, secondo quanto disposto dal testo costituzionale in relazione a *projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale*, è considerato approvato senza che vi sia un voto, a meno di mozioni di sfiducia presentate dalle opposizioni nelle successive 24 ore ed approvate a maggioranza assoluta²⁷. Nel caso di specie, nessuna delle due mozioni di censura presentate dalle opposizioni, l'una dalla deputata Marine Le Pen²⁸ e l'altra dal deputato Bertrand Pancher²⁹, ha raggiunto la maggioranza assoluta, grazie ai voti contrari espressi dai parlamentari del gruppo *Les Républicains* e – di conseguenza – il 20 marzo 2023 la riforma è divenuta legge.

La procedura utilizzata da presidente della Repubblica e prima ministra per approvare il provvedimento in questione, seppur sprezzante nei confronti delle manifestazioni di piazza imperversanti in tutta la Francia durante quelle settimane e del Parlamento, inteso in tal caso, nonostante la polarizzazione, come “una camera di registrazione delle decisioni prese dall'Esecutivo³⁰”, risulta - come oltretutto confermato dalla pronuncia in via preventiva del *Conseil Constitutionnel* del 14 aprile 2023³¹ - lecita a livello costituzionale.

E non a caso.

La Costituzione del 1958, come spiegato da un padre costituente francese, Michel Debré, in occasione della relazione sul nuovo testo costituzionale davanti al Consiglio di Stato, ma le cui previsioni riformatrici furono da egli stesso ben descritte l'anno precedente nel suo celebre scritto *Ces princes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*³², fu proprio congegnata per mettere il governo del Paese al riparo da situazioni politiche contingenti e, di conseguenza, permettere di governare con una maggioranza relativa in un Parlamento estremamente frammentato. La maggioranza assoluta caratterizzante la mozione di

²⁷ M. CARPENTIER, *Droit constitutionnel fiscal – Le recours à l'article 49, alinéa 3 de la Constitution en matière financière*, in *Revue de droit fiscal*, n° 11-12, 16 mars 2023.

²⁸ *Motion de censure présentée par Mme Marine LE PEN et 87 de ses collègues*, reperibile su [Assemblée nationale ~ Les députés, le vote de la loi, le Parlement français \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr/les-deputes/le-vote-de-la-loi/le-parlement-francais/assemblee-nationale.fr).

²⁹ *Motion de censure présentée par M. Bertrand PANCHER et 90 de ses collègues*, disponibile su [Assemblée nationale ~ Les députés, le vote de la loi, le Parlement français \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr/les-deputes/le-vote-de-la-loi/le-parlement-francais/assemblee-nationale.fr).

³⁰ P. PICCIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, cit., p. 974.

³¹ *Conseil Constitutionnel, Decision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023*, disponibile su [Page d'accueil | Conseil constitutionnel \(conseil-constitutionnel.fr\)](https://www.conseil-constitutionnel.fr/).

³² M. DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent. Lettre aux dirigeants de la Nation*, Plon, Parigi, 1957. Più recentemente, sulle istituzioni francesi secondo la lettura di Michel Debré, S. CECCANTI, *Le istituzioni francesi non sono in crisi: rileggere Michel Debré del 27 agosto 1958*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2022.

sfiducia, l'assenza del voto sulla questione di fiducia, il rapporto fiduciario implicito, sono infatti, nell'ordinamento transalpino, strumenti volti a favorire un'estrema stabilità del sistema, costruito attorno alla figura di un *fortissimo* presidente della Repubblica, legittimato da un voto popolare, così come del resto voluto dal generale De Gaulle: un sistema tanto singolare nel panorama delle democrazie occidentali da aver orientato parte di autorevolissima dottrina, specie nei primi anni successivi alla nascita della V Repubblica, a definire la Francia attraverso l'ossimorica espressione "democrazia autoritaria"³³.

La *ratio* a fondamento della forma di governo francese appena descritta, anche se brevemente, sembra essere stata ben padroneggiata ed interpretata a proprio vantaggio nella prima parte della legislatura da Emmanuel Macron, con l'obiettivo di evitare (o almeno tentare) di riportare indietro le lancette della storia costituzionale francese all'esperienza di estrema ingovernabilità della IV Repubblica³⁴, e così affrontare autorevolmente le sfide del presente in campo nazionale ed internazionale. Ma il risoluto (e forse miope) indirizzo del *président jupitérien* - all'interno di un contesto parlamentare estremamente frammentato - legittimato da un'interpretazione in senso squisitamente presidenziale della Costituzione, non pare aver sortito gli effetti sperati, amplificando al contrario la frattura già esistente tra il presidente ed il popolo francese, come tragicamente dimostrato dalle vicende francesi dell'ultimo anno³⁵. In altri termini, come osservato sin da subito da certa dottrina rivelatasi poi efficace, "il primo anno del secondo mandato ha chiaramente mostrato come gli scenari non siano più in grado di garantire la presa delle decisioni e come il ricorso agli strumenti del parlamentarismo razionalizzato, scevro da un consenso di base – fuori e dentro il Parlamento – rischi un effetto boomerang, come dimostrano i numerosi disordini che hanno attraversato la Francia (*e non solo*, nda) all'inizio dell'estate"³⁶.

A quasi un anno dall'approvazione della contestatissima riforma delle pensioni, infatti, è possibile, attraverso alcuni episodi, osservare con maggiore lucidità il contesto francese, emblematico di una crisi di notevoli dimensioni, ad oggi non ancora sopita: da una parte, sul fronte politico-istituzionale, un Parlamento delegittimato, privo di una maggioranza stabile e fin troppo spesso vittima del ricorso all'articolo 49.3 da parte della prima ministra su impulso presidenziale pur di garantire l'indirizzo politico; dall'altra grandi città divenute teatro di contestazioni radicali al *macronismo*, represses in modo violento, come in occasione dell'uccisione del giovane Nahel da parte della polizia, a cui si è accompagnata dallo scorso autunno, a seguito del tentato attentato di Parigi del 3 dicembre 2023 e della tragedia di Crépol del

³³ Così M. VOLPI, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e V Repubblica francese*, Il Mulino, Bologna, 1979.

³⁴ P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e della V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Giuffrè, Milano, 1998.

³⁵ Sul punto si rimanda all'efficace ricostruzione di M. CALAMO SPECCHIA, *Oltre il mito dell'iper presidenzialismo maggioritario: la monarchie républicaine tra crisi politico-sociale e resistenze costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2023, editoriale.

³⁶ Così P. PICCIACCHIA, *I cento giorni di Macron dalla riforma delle pensioni: tra disordini sociali, rimpasto di governo, indebolimento in politica estera e la necessità di un appello ai partiti*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2023, p. 3.

novembre dello stesso anno, la necessità di approfondire nuovamente e in modo prioritario l'impegno nella lotta al terrorismo³⁷. Infine, non meno importante per saggiare lo stato di salute della politica presidenziale, la circostanza del colpo di Stato in Niger del 2023, rappresentativo dell'indebolimento dell'influenza francese nell'area del Sahel³⁸.

Davanti allo scenario descritto, che senza eccedere può essere definito quale polveriera politico-sociale, è interessante osservare – ai fini della trattazione – le risposte fornite da parte di Emmanuel Macron (e *Madame Borne*), per provare tramite esse a comprendere se la forma di governo francese, a causa delle molteplici variabili politiche in concorso, sia o meno in trasformazione.

Per provare a rispondere alla crisi in atto, il 20 luglio del 2023, dopo circa 100 giorni dall'approvazione della riforma delle pensioni, nel periodo delle sollevazioni popolari, il presidente Macron ha innanzitutto optato per un rimpasto di governo, confermando la permanenza della sua prima ministra a palazzo Matignon, ma sostituendo undici personalità tra ministri e sottosegretari di Stato, nell'intento di poter realizzare più agevolmente l'indirizzo politico³⁹, senza però – altrettanto prevedibilmente – riuscire a risolvere il mastodontico problema dell'assenza di una maggioranza chiara nell'Assemblea Nazionale⁴⁰, acuito inoltre dagli esiti delle elezioni del Senato del settembre 2023, da cui sono risultati indiscutibilmente vincitori i partiti di centro e di destra, *Les Républicains* ed *Horizon*, ulteriore certificazione del progressivo indebolimento del Partito di Macron anche in quella sede⁴¹. Non potendo contare su un allargamento della maggioranza e persistendo la necessità di costruire convergenze per la concretizzazione della sua agenda politica, il presidente a fine agosto 2023 ha per la prima volta convocato tutti i partiti all'Eliseo, riscontrando nei fatti unanimità di intenti esclusivamente sul conflitto russo-ucraino⁴².

In sintesi, un nulla di fatto che avrebbe forse potuto indurre il presidente, come suggerito da certa dottrina, a considerare la situazione capace di “comprimere i suoi margini di azione e rivitalizzare il ruolo del Parlamento, dando piena attuazione a quelle multiple virtualità insite in una forma di governo definita a doppio motore alternante⁴³”, ma che invece, al contrario, ha portato il “monarca repubblicano” – in un

³⁷ Sul tema, nelle settimane in cui si scrive, è da citare l'approvazione da parte del Parlamento dell'altrettanto contestata “*loi immigration*”, su cui si segnala la recentissima pronuncia con cui, in funzione preventiva, il *Conseill constitutionnel* ne ha dichiarato la non conformità a Costituzione; la decisione è disponibile su *Décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024* | *Conseil constitutionnel* ([conseil-constitutionnel.fr](https://www.conseil-constitutionnel.fr))

³⁸ Per un robusto approfondimento in merito all'indebolimento dell'influenza francese nell'area del Sahel si rimanda a *Limes. Rivista italiana di geopolitica, Africa contro Occidente*, n. 8, 2023.

³⁹ *La nouvelle équipe gouvernementale d'Elizabeth Borne*, 20 luglio 2023, reperibile su [Site officiel du Gouvernement | gouvernement.fr](https://www.gouvernement.fr).

⁴⁰ P. PICCIACCHIA, *I cento giorni di Macron dalla riforma delle pensioni...*, cit., p. 5.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Per una puntuale disamina sull'ordine del giorno e sugli esiti dell'incontro citato si rinvia a Corte Costituzionale. Servizio Studi – Area di diritto comparato, *La lettera di Macron ai leader dei partiti: le idee in tema di riforme istituzionali*, 8 settembre 2023

⁴³ Così M. CALAMO SPECCHIA, *Oltre il mito del presidenzialismo...*, cit.

momento politico probabilmente inopportuno - ad insistere con la delicatissima prassi di legislatura volta a governare il Parlamento a colpi di maggioranza, costruita *ad hoc* su ogni provvedimento, attraverso lo scudo di una Costituzione interpretata in senso fortemente presidenziale, circostanza emblematicamente confermata dal recentissimo avvicendamento che ha coinvolto la carica primo-ministeriale mentre si scrive.

La robusta frattura esistente tra i francesi ed Emmanuel Macron a causa dell'approccio di quest'ultimo e, più in generale, delle vicende di cui si è detto, hanno prodotto un netto calo del consenso della compagine politica presidenziale a vantaggio delle due maggiori forze di opposizione, in particolare del *Rassemblement National*⁴⁴. Tale scenario, specialmente in vista delle prossime elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, ha suscitato una certa preoccupazione nel presidente che, determinato a proseguire sulla strada intrapresa fino alla scadenza naturale del proprio mandato nel 2027 ma desideroso di recuperare posizioni nei sondaggi, il 9 gennaio 2024 ha nominato Gabriel Attal – già ministro dell'educazione nazionale nel governo Borne III e personalità più popolare tra i ministri dello stesso - nuovo primo ministro francese, subito dopo aver accettato le dimissioni di Elizabeth Borne (da lui stesso suggerite)⁴⁵: uno strumentale cambio di interpreti, a Macron comunque vicinissimi, che smentisce *in toto* una reale condivisione dell'indirizzo politico nell'esecutivo dualista e che, invece, conferma la propensione, concessa dalla Costituzione della V Repubblica, verso una forma di governo iper-presidenziale fondata sulla figura del Presidente della Repubblica.

Se l'ulteriore cambio di inquilino di palazzo Matignon sarà sufficiente al recupero di credibilità nell'opinione pubblica per il Presidente non è dato sapere, dato che “chi conosce l'andamento della storia costituzionale francese sa bene che non è possibile fare previsione alcuna sulla stabilità di quel governo per gli anni a venire⁴⁶”.

È però indubbio che fino ad oggi il sovrano Emmanuel Macron, seppur sostanzialmente “dimezzato”, sembra convinto di voler esercitare ad ogni modo il suo potere, quasi che in Francia ci fosse un “*monarque présidentiel*” che “*gouverne seul avec sa cour*”⁴⁷.

⁴⁴ Secondo la rilevazione del 15 dicembre 2023 da parte dell'agenzia Politico - Poll of polls, il 68 % dei francesi disapprova le politiche di Emmanuel Macron. In caso di nuove elezioni legislative in Francia il *Rassemblement National* si attesterebbe sul 28 % dei consensi, seguito dalla formazione di sinistra radicale NUPES (24 %), solo al terzo posto la formazione politica presidenziale, LREM, con il 19 %. Dati disponibili su [POLITICO – European Politics, Policy, Government News](https://www.politico.eu/en/articles/politico-poll-france-2023/).

⁴⁵ Per la composizione del nuovo governo di Gabriel Attal si rimanda a [Site officiel du Gouvernement | gouvernement.fr](https://www.gouvernement.fr/).

⁴⁶ Ancora M. CALAMO SPECCHIA, *Oltre il mito del presidenzialismo...*, cit..

⁴⁷ La citazione è stata reperita sul profilo X del leader dell'opposizione Jean-Luc Mélenchon, 9 gennaio 2024.

3. La tensione italiana alla verticalizzazione del potere. Un'illusione smentita dal precipitato costituzionale

L'ordinamento italiano, nel periodo 1943-2020, ha visto susseguirsi ben 68 governi con una durata media di 408 giorni⁴⁸ (nella II, V e VIII legislatura, tra gli esempi, si sono succeduti ben sei governi; la scorsa legislatura ha visto nascere e morire in cinque anni tre governi con indirizzi politici differenti⁴⁹): dato statistico emblematico dell'elemento di instabilità strutturale presente nella forma di governo italiana, le cui cause, secondo alcuni, risiedono da sempre in un sistema di partiti estremamente frammentato ed anche in leggi elettorali incapaci di assicurare un razionale equilibrio tra rappresentatività e governabilità⁵⁰. Una peculiarità italiana sulle cui ragioni è opportuno soffermarsi per un momento ai fini del presente contributo, attraverso il recupero del dibattito costitutivo sulla forma di governo, capace di inquadrare i presupposti fondanti della democrazia costituzionale italiana.

I costituenti, infatti, influenzati tanto dalla degenerazione del parlamentarismo di matrice liberale prefascista quanto dalla rottura del principio di separazione dei poteri a favore dell'Esecutivo sperimentata durante l'epoca fascista, optarono per una forma di governo parlamentare, con l'introduzione di dispositivi costituzionali potenzialmente idonei a garantire una maggiore stabilità governativa: il potere di scioglimento parlamentare del Presidente della Repubblica, il rapporto fiduciario tra governo e Parlamento, la distinzione tra Presidente del Consiglio e Ministri⁵¹; un'ipotesi, come ormai concordemente affermato in dottrina, rivelatesi nei fatti mai efficace perché oltremodo condizionata dal sistema dei partiti, soggetti in grado di "superare il particolarismo della società e di farsi portatori in seno a questa di visioni politiche generali, ancorché di parte, destinate a influire sulla direzione politica dello Stato⁵²", incontrovertibilmente protagonisti del processo di democratizzazione della società italiana e di conseguenza perno su cui fondare il sistema di democrazia parlamentare repubblicano, necessariamente orientato sull'elemento compromissorio e su governi di coalizione spesso poco stabili⁵³.

⁴⁸ S. TROILO, *La stabilità nei governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, cit., pp. 257 ss.

⁴⁹ Fonte: I Governi dal 1943 ad oggi | www.governo.it

⁵⁰ G. DURANTI, *Instabilità di governo e meccanismi di razionalizzazione: l'esempio spagnolo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 159 ss.

⁵¹ Il riferimento è all'ordine del giorno Perassi del 5 settembre 1946 che così recitava: "*La seconda Sottocommissione... ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*".

⁵² Così P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, in Aa. Vv., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* (Atti del XXIII Convegno annuale AIC), Jovene, Napoli, 2009, p. 32;

⁵³ Sul rapporto tra partiti e forma di governo in Italia, *ex multis*, S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Liguori Editore, Napoli, 1977; ID., *Rappresentanza e governo, fra riforme elettorali (partigiane), partiti politici (sregolati) e governi (deboli)*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2008, pp. 203 ss.; altresì ID., *Forma di governo e "costituzione materiale". L'esperienza italiana.*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 171-172, 2011, pp. 241 ss.; G. PASQUINO, *Art. 49*, in Branca Pizzorusso (eds.), *Commentario della Costituzione*, vol. 21, I, Zanichelli, Bologna, 1992; P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997; più recentemente B. BARBISAN, *La Repubblica dei partiti: dal singolare al plurale nella Costituzione italiana del 1948*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 39, 2020, pp. 173 ss.

Un'architettura istituzionale, quella appena descritta, che in diversi momenti della storia repubblicana si è tentato di riformare proprio per provare ad iniettare nella Costituzione – invano - dosi di razionalizzazione a garanzia di una maggiore stabilità dei governi: si pensi alle commissioni bicamerali per le riforme costituzionali Bozzi (1983-1985), De Mita-Iotti (1993-1994), D'Alema (1997-1998), Quagliariello (2013) o alle due revisioni costituzionali seguite da due referendum portati avanti con esito negativo dal governo (Berlusconi 2006, Renzi 2016)⁵⁴.

Ma oggi, in un contesto caratterizzato da sfide nuove ed epocali e, soprattutto, dovendosi confrontare con l'appartenenza all'Unione Europea, l'esigenza di assicurare una maggiore stabilità di governo è percepita in modo ancor più significativo, tenuto conto anche del notevole indebolimento della rappresentanza politica e della “mutazione genetica” subita dal sistema dei partiti⁵⁵. Ragon per cui, durante la campagna elettorale verso le elezioni politiche del settembre 2022, sono state riportate in auge proposte mai sopite di revisione costituzionale recuperando una tensione alla verticalizzazione del potere: da una parte, la proposta di Fratelli d'Italia sull'elezione diretta del Capo dello Stato su modello francese, rilanciata poi a seguito della indiscutibile vittoria elettorale da parte della coalizione di centrodestra quale punto del programma di governo; dall'altra, la proposta del “sindaco d'Italia” del Terzo Polo per rafforzare enormemente la figura del Presidente del Consiglio attraverso la sua elezione⁵⁶, ipotesi quest'ultima – si consenta di osservare – attualmente non presente in alcun ordinamento straniero.

Nonostante il suo successivo abbandono in favore della proposta di elezione del presidente del consiglio (*infra*), si ritiene utile – per una ragione di simmetria metodologica ma, ancor di più, per descrivere le caratteristiche più profonde del parlamentarismo italiano – aprire una parentesi sull'iniziale ambizione della coalizione di governo di trasformare la forma di governo in senso presidenziale, dato che anch'essa avrebbe comportato il rischio di personalizzazione di un organo “di vertice”, allontanandosi così dal precipitato costituzionale.

Stante una certa ambiguità costituzionale circa i confini di alcuni poteri presidenziali (*su tutti* formazione del governo e scioglimento parlamentare), nella storia repubblicana italiana, il Presidente della Repubblica ha assunto, per prassi, convenzioni o consuetudini costituzionali, un ruolo di “intermediazione politica”⁵⁷

⁵⁴ Per una completa ricostruzione del dibattito sulle riforme istituzionali italiane A. MALASCHINI. *La tela di Penelope: settant'anni di tentativi, mai riusciti, di riforme costituzionali. Una cronaca*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2022, pp. 375 ss.;

⁵⁵ Sul punto particolarmente rilevante la posizione di A. RUGGERI, “Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, n. 3, 2018, pp. 600 ss.

⁵⁶ La proposta in senso presidenziale di Fratelli d'Italia è disponibile su [Brochure programma FdI_qr_def.pdf \(fratelli-italia.it\)](#); la proposta del Terzo Polo è invece disponibile su [PROGRAMMA ELETTORALE WEB.pdf - Google Drive](#)

⁵⁷ Sul punto A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Il Mulino, UPM, Bologna, 2022, pp. 26-27; sullo stesso tema, recentissimo, F. SALMONI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nella dottrina costituzionalistica italiana. La Storia infinita*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMEO, A. VEDASCHI (a cura di), *Itinerari della Comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, volume 1, Egea, Milano, 2023, pp. 205-236;

più o meno vigoroso, in alcune fasi legato alla personalità degli interpreti (si pensi alla posizione assunta da Gronchi circa l'ipotesi del primo governo di centro-sinistra, al notevole attivismo di Pertini o, ancora, al “picconatore” Cossiga⁵⁸), in altre – soprattutto più recentemente - dovuta al problematico “stato di salute” del contesto partitico fino al punto di indurre, consecutivamente, la rielezione di due Presidenti della Repubblica molto interventisti, protagonisti, forse per necessità, di una “supplenza istituzionale”⁵⁹. Si comprende quindi agevolmente, a fronte del quadro descritto, la ricorrente tentazione di rendere suscettibile anche l'organo Presidente della Repubblica, “dai confini indefiniti”, ad ipotesi di riforma ed anche il tentativo – da parte di differenti forze politiche nel corso della storia repubblicana⁶⁰ – di dotare esso di una legittimazione popolare diretta, progetto ad esempio proposto dal gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia nella scorsa legislatura⁶¹, all'epoca all'opposizione, e subito ripreso una volta assunta la guida del governo con l'obiettivo annunciato di rafforzare la stabilità dei governi, ma così concretizzando in realtà “la volontà diretta a recidere, attraverso uno strumento “forte” quale l'elezione diretta del Capo dello Stato, le stesse radici storiche di un impianto repubblicano nato nel secondo dopoguerra su una larga e comune piattaforma antiautoritaria⁶²” fino al punto di annichilire quella “vocazione personalista, pluralista e garantista che sta alla base della Carta del 1948 e che ha guidato fino ad oggi l'intera nostra vita istituzionale⁶³”.

In sintesi, una concezione “disintermediata” di democrazia, ben lontana dal significato più profondo del disposto costituzionale, da cui però la compagine governativa non sembra volersi distaccare. Naufragata infatti l'opzione presidenzialista in corso di legislatura, ma nella ferma e persistente convinzione circa la prioritaria necessità di una revisione costituzionale con l'obiettivo di dotare – in teoria - il sistema istituzionale di maggiore efficienza e stabilità, il 3 novembre 2023 il Consiglio dei Ministri ha adottato un disegno di legge costituzionale per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la razionalizzazione del rapporto di fiducia attraverso la modifica degli articoli 59, 88, 92 e 94 Cost.; il 23 novembre seguente tale disegno di legge ha cominciato il suo iter presso la

⁵⁸ Sull'interpretazione del mandato presidenziale da parte di Gronchi, Pertini e Cossiga, *ex multis*, rispettivamente: M. FRANZINELLI, *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il golpe del 1964*, Mondadori, Milano, 2010; A. BALDASSARE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, in particolare pp. 277 ss.; M. BREDI, *Capi senza Stato. I presidenti della Grande Crisi italiana*, Marsilio, Venezia, 2022.

⁵⁹ Sulla rieleggibilità del Presidente nelle Repubbliche parlamentari di estremo si veda M. VOLPI, *La rieleggibilità dei Presidenti negli ordinamenti contemporanei*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMEO, A. VEDASCHI (a cura di), *Itinerari della comparazione...*, cit., pp. 265-268;

⁶⁰ Sul punto, *ex multis*, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2015, pp. 431 ss.

⁶¹ Ci si riferisce all'A.C. 716, “Modifiche alla parte II della Costituzione concernenti l'elezione diretta del Presidente della Repubblica”, disponibile su [XVIII Legislatura - Home page \(camera.it\)](https://www.camera.it/legislatura/legge/18263534).

⁶² Così E. CHELI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3, 2022, pp. 59-60;

⁶³ *Ibid.*

commissione affari costituzionali del Senato⁶⁴.

Trascurando in questa sede valutazioni circa la dubbia efficacia della riforma proposta per garantire l'obiettivo annunciato, come sollevato già a più riprese da gran parte della dottrina⁶⁵, ai fini della presente trattazione è il caso di soffermarsi esclusivamente su un punto previsto dal c.d. “ddl Casellati”: l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, ipotesi che – a detta di certa dottrina cui si aderisce – rappresenterebbe una “torsione monocatica ipermaggioritaria della nostra forma di governo non più compatibile con il modello classico di parlamentarismo⁶⁶”, foriera di “un radicamento di forme plebiscitarie di personalizzazione e concentrazione del potere contrarie allo spirito della Costituzione⁶⁷”. Anche il modello “premierale” rinvigorirebbe, a discapito dei partiti, un modello di democrazia fondato sulla personalizzazione di ogni forza politica e sull'estremo rafforzamento istituzionale di un singolo, inscrivendo definitivamente anche la democrazia italiana tra le “democrazie del leader”⁶⁸, formula già sperimentata a partire dalle elezioni politiche del 1994 nel tentativo di transizione verso un sistema maggioritario, e ancor di più nelle elezioni comunali e poi regionali⁶⁹: un approccio funzionalista abbastanza lontano da quel pluralismo istituzionale di cui invece è intrisa la Costituzione del '48 e che porrebbe gli elementi del compromesso parlamentare e della mediazione politica (e partitica) quali architravi della forma di governo italiana⁷⁰.

In altri termini, citando autorevoli studiosi sul punto, “essendo fondata la vigente Costituzione su un'idea di democrazia rappresentativa, una revisione mirante a eliminare la mediazione dei partiti e dei soggetti collettivi comporterebbe una trasformazione della stessa forma di Stato (nel senso forte del termine) e dunque opererebbe in senso costituente; il che è giuridicamente inammissibile stante la natura costituita del potere di revisione⁷¹”. Un presupposto – ad avviso di chi scrive – da cui sarebbe auspicabile muovesse ogni tentativo di riforma delle istituzioni, restituendo centralità al Parlamento e, più in particolare, ai partiti, i quali, nonostante l'indiscutibile attuale difficoltà nello svolgimento della loro storica funzione⁷², rimangono i soggetti costituzionalmente deputati a far “concorrere (i cittadini) con metodo democratico

⁶⁴ Il testo e l'iter in commissione dell'atto Senato n. 935 (“Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il rafforzamento della stabilità del governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”) è disponibile su [Homepage | Senato della Repubblica](#)

⁶⁵ In merito alle prime osservazioni sul ddl 935 a.S si rimanda all'intero fascicolo 2, 2023 della rivista *Diritto pubblico europeo Rassegna on line*.

⁶⁶ Così M. CALAMO SPECCHIA, E, *delle Costituzione repubblicana, “Italiani! Voi cosa volete fare?”*. Notarelle a margine di una revisione costituzionale che nasconde molto più di quanto non dica, in *Diritto pubblico europeo Rassegna on line*, 2, 2023.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 38 ss.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 106 ss.

⁷⁰ G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, pp. 1 ss.

⁷¹ Così M. DOGLIANI, F. PALLANTE, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 7.

⁷² G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, cit., 10.

a determinare la politica nazionale”. Questa direzione, invero, sarebbe già riscontrabile nella Carta attraverso la lettura combinata degli articoli 1, 49 e 95 che, secondo la riflessione del Capotosti, permette di comprendere “il ruolo strumentale dei partiti rispetto all’attuazione del principio della sovranità popolare⁷³”, la quale si esercita attraverso la possibilità dei cittadini di concorrere alla determinazione della politica nazionale, ed inoltre riconoscendo implicitamente ai suddetti partiti anche un “ruolo al livello di governo e parlamento⁷⁴”, dal momento che “la conclusione di accordi di governo interpartitici, consentendo ad alcuni partiti di conseguire una posizione maggioritaria, consente altresì di divenire, oltre che soggetti di determinazione della politica nazionale, anche soggetti di determinazione dell’indirizzo politico governativo⁷⁵”.

Nell’interazione esaminata, differentemente da quanto osservato con riferimento alla (più) plebiscitaria democrazia francese, sembrerebbe riscontrarsi proprio la fonte di legittimazione costituzionale del potere nella democrazia italiana e, di conseguenza, la democraticità della nostra forma di governo.

A questo punto si potrebbe opportunamente obiettare che riuscire a razionalizzare la forma di governo restituendo un ruolo rilevante ai partiti potrebbe rivelarsi un’operazione faticosa se non addirittura contraddittoria stante il carattere di instabilità di questi corpi intermedi. Osservazione potenzialmente superabile attraverso un ragionamento costituzionale che porti a interpretare i poli della governabilità (da assicurare) e della rappresentatività (da non scalfire) come non confliggenti ma, al contrario, complementari.

Più che strutturali revisioni costituzionali volte a modificare la forma di governo in senso verticale – oltretutto storicamente incapaci di ottenere consenso nell’elettorato – per assicurare una maggiore governabilità senza annichilire il senso più profondo del principio di rappresentanza a fondamento della nostra Costituzione e, quindi, salvaguardando “la matrice pluralistica del nostro ordinamento e la centralità del Parlamento⁷⁶”, sarebbe più opportuno optare per un complesso di riforme puntuali ed efficaci. Tra gli spunti in tal senso, senza pretesa di esaustività, ma semplicemente ritenendo suggestive le soluzioni di parte della dottrina: una riforma dei regolamenti parlamentari che renda complessa la migrazione degli eletti da un gruppo parlamentare ad un altro, stabilizzando parzialmente il disegno dell’emiciclo di inizio legislatura (come in parte previsto dal regolamento del Senato del 2017 e del 2022);

⁷³ Così P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Editoriale Scientifica, Milano, 1975, p. 157. Sullo stesso tema anche G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973; più recentemente, L. Dell’Atti, *Genesi, evoluzione ed equivoci dell’organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2022, pp. 264 ss.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ivi*, p. 159.

⁷⁶ Così M. CALAMO SPECCHIA, *La tenuta della forma di governo parlamentare in Italia tra crisi della rappresentanza e sistemi elettorali (iper selettivi). Spunti dal diritto costituzionale comparato*, in E. BERTOLINI, L. CUOCOLO, J.O. FROSINI, L. MONTANARI, G. PARODI, O. POLLICINO, R. ORRÙ, G. ROMEO, A. VEDASCHI, *Itinerari della comparazione...*, op. cit., p. 96;

l'introduzione di un meccanismo di sfiducia costruttiva utile a ridurre le crisi di governo attraverso la responsabilizzazione delle forze parlamentari nel costruire maggioranze di governo alternative; una legge sui partiti orientata alla democratizzazione interna in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione⁷⁷. Chiaramente alla politica la scelta, ma "ai costituzionalisti, il compito di far valere, senza deflettere, il rigore delle categorie, esercitando, da questo punto di vista, il pensiero critico a beneficio del legislatore⁷⁸".

4. Brevi osservazioni conclusive

A conclusione di questo contributo, con riferimento ai due ordinamenti considerati, è quindi ora possibile provare a riflettere sulla domanda che ha mosso il ragionamento sin dall'inizio: quale sia oggi la fonte di legittimazione costituzionale del potere politico, in un contesto caratterizzato da una crisi della rappresentanza senza precedenti e da un'esigenza di stabilità per affrontare le sfide del presente, capace di stimolare dibattiti e proposte di riforma circa la trasformazione delle forme di governo.

La risposta, come si è provato brevemente ad argomentare, potrebbe essere suggerita da una attenta lettura dell'impianto costituzionale e dall'analisi dei principi fondanti delle due democrazie considerate, molto più tendente alla verticalizzazione del potere nei confronti del Presidente della Repubblica la francese, totalmente rappresentativa ed all'insegna della mediazione partitica l'italiana.

Più precisamente in Francia, nonostante la complessa azione di governo dovuta allo scenario politico parlamentare di cui si è detto ed una eventuale possibilità di *re-parlementarisation*⁷⁹ (ad oggi non ipotizzabile) non pare sia per ora in atto un indebolimento della figura del Capo dello Stato capace di compromettere la sua centralità nel sistema istituzionale⁸⁰, proprio a causa di un'interpretazione in senso presidenziale del tessuto costituzionale perfettamente in linea con quanto immaginato dai Costituenti del '58 che, condizionati dall'esperienza di estrema ingovernabilità della IV Repubblica, diedero vita all'*exception française* per garantire la stabilità anche a fronte di un sistema politico notevolmente frammentato. In altri termini, almeno per adesso, sembra particolarmente efficace il lascito della tradizione gollista di una presidenza forte che incarni lo spirito della Costituzione⁸¹.

Un approccio che, per quanto costituzionalmente legittimo, è d'obbligo precisare potrebbe contemplare

⁷⁷ Interessanti in tal senso le proposte di A. LUCARELLI, *La forma di governo parlamentare: mutazioni genetiche di un modello "nel nome" della governabilità. Contributo per un dibattito a partire da alcuni studi di Fulco Lanchester su forma di governo e sovranità popolare*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1, 2021, pp. 19 ss.; nello stesso senso M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, pp. 28-29.

⁷⁸ Così S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in *Questa Rivista*, n. 29, 2021, editoriale.

⁷⁹ P. PICCIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, op. cit.

⁸⁰ R. CASELLA, *Il Presidente della Quinta Repubblica alla prova del macronismo*, in *DPCE online*, n. 1, 2023. Sezione monografica. Presidenzialismi e semipresidenzialismi, pp. 966 ss.

⁸¹ Si rimanda nuovamente a M. CALAMO SPECCHIA, *Oltre il mito...*, cit..

enormi rischi – come si è visto - per il “*monarca repubblicano*”⁸², avendo incontrato sin da subito delle enormi resistenze tanto nel Parlamento stesso quanto nell’intera società francese, quest’ultima per mesi protagonista delle mobilitazioni di piazza in ossequio alla sua storica funzione di sorveglianza, interdizione e giudizio verso il potere formalizzato del Presidente⁸³.

D’altra parte, in Italia, la ragionevole esigenza di fornire maggiore stabilità ai governi attraverso l’apertura di una (ennesima) stagione di tentativi di riforme costituzionali, ha la necessità di confrontarsi con un impianto costituzionale fondato su una concezione della democrazia a prevalente base rappresentativa, tenuto conto di un sistema politico storicamente disomogeneo e caratterizzato da un fortissimo pluripartitismo: elementi che - se trascurati nella ricerca della governabilità ad ogni costo, magari attraverso una trasformazione della forma di governo in senso “verticale”, con il conseguente pericolo di una marginalizzazione del Parlamento - rischierebbero di indebolire il sistema costituzionale italiano fino a travolgerlo. Come sostenuto da Cheli, se si scegliesse di optare per il rafforzamento della governabilità come racconta la cronaca politica recente, sarebbe opportuno tener conto della sostenibilità dell’impianto democratico dell’ordinamento coinvolto⁸⁴.

Detto altrimenti, la sostanziale differenza esistente tra i due ordinamenti nella collocazione costituzionale del potere politico così come emerso all’esito della comparazione e che, più in generale, esprime una diversa concezione del tipo di democrazia dei due Paesi, rende evidente l’inadeguatezza di una risposta analoga alla condivisa esigenza di stabilità di governo a fronte dei recenti scenari politico-istituzionali attuali e, quindi, tende anche a smentire la suggestione circa una trasformazione della forma di governo francese nel verso di una “italianizzazione” (e viceversa).

Più precisamente, infatti, nonostante un inedito scenario parlamentare, il semipresidenzialismo francese, attraverso l’interpretazione costituzionale di disposizioni redatte con l’obiettivo di costruire una democrazia efficiente ma immediata ed accentrata, continua, almeno per il momento, a mettere a riparo, *ad ogni costo*, la stabilità delle sue istituzioni. D’altra parte, in Italia, il dettato costituzionale (e la prassi) si orientano, come si è visto, in direzione quasi contraria, percorrendo i sentieri dell’accordo e della mediazione politica e, dunque, qualsiasi operazione tesa a verticalizzare il potere a favore dell’esecutivo in una dinamica di “plebiscitarizzazione della democrazia” si qualificerebbe quale forzatura di sistema, financo capace di mettere seriamente in discussione il patto costituzionale.

Del resto, a sostegno della tesi proposta, basterebbe osservare le notevoli dissomiglianze tra coloro che

⁸² R. CASELLA, *Il monarca repubblicano. La figura del Capo dello Stato nell’evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta repubblica*, Jovene, Napoli, 2009.

⁸³ Sulla teoria del “contropotere” P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia: la politica nell’era della sfiducia*, Castelvechi, Roma, 2012.

⁸⁴ E. CHELI, *Attenzione a un presidenzialismo insostenibile*, in Formiche.net, 13 maggio 2023, reperibile su [Formiche.net](https://www.formiche.net) - [Analisi, commenti e scenari](#).

hanno governato gli ultimi due processi costituenti dei Paesi - la leadership di un ex generale da una parte, la ricerca di un'intesa da parte di tre blocchi politico-ideologici dall'altro⁸⁵ - a dimostrazione dell'opportunità di doversi inevitabilmente confrontare con le ragioni storiche, culturali, politiche e sociali che hanno portato le Costituzioni ad essere redatte in un certo modo, prima di accogliere con eccessiva spigliatezza analogie tra sistemi differenti o, peggio, optare per "mutuazioni" costituzionali senza alcuna garanzia che queste producano *ovunque* gli effetti sperati⁸⁶.

⁸⁵ Circa i protagonisti del processo costituente italiano si veda, *ex multis*, P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1998; D. NOVACCO, *L'officina della Costituzione italiana 1943-1948*, Universale Economica Feltrinelli, Milano, 2000; L. SALVATORELLI, *I partiti e la Costituente*, in C. Ceccuti (a cura di), *La nuova Europa: 1944-1946: antologia di una rivista della terza forza*, Polistampa, Firenze, 2005, pp. 39-43. Per una riflessione sulla costruzione della V Repubblica cfr. G. FERRARA, *Una Repubblica per De Gaulle: il referendum del 28 ottobre 1962*, in L. Pellegrini (a cura di), *Culture e modelli dell'Italia contemporanea (I quaderni del giornale di storia contemporanea)*, Casalini, Fiesole, 2008, pp. 1-48; R. CASELLA, *La Quinta Repubblica nella riflessione di Sergio Galeotti*, in F. Lanchester, V. Lippolis (a cura di), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi italiana*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 217-233; D. ROUSSEAU, *Les figures pre présidentielles sous la vème République*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1, 2022;

⁸⁶ Sul tema G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giappichelli, Torino, 1994, pp. 110 ss.