

Testo provvisorio

Enrico Grosso *

Il dialogo tra i sistemi francese e italiano: la circolazione negata

Relazione per il convegno biennale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo – Bari, 22-23 maggio 2008

1. *Premessa.*

Da cinquant'anni, periodicamente, la dottrina italiana si interroga e si accanisce intorno alle virtù (e ai supposti vizi) della forma di governo della Quinta Repubblica francese. Da cinquant'anni quel modello costituisce un parametro irrinunciabile e non aggirabile dei nostri studi sulla “migliore” riforma delle istituzioni¹. Da cinquant'anni il «resistibile fascino di una soluzione ambigua», secondo una felice espressione di Carlo Fusaro² attira l'attenzione degli studiosi, produce convegni, libri, rassegne, numeri monografici di riviste. Eppure, se si eccettua una breve ancorché intensissima fiammata tra il 1996 e il 1998, l'opzione semipresidenziale di ispirazione francese non è mai sembrata rappresentare una alternativa realistica nell'infinito (e non concluso) dibattito italiano sulle riforme istituzionali. Il sistema politico italiano (almeno nelle aule parlamentari) non sembra aver realmente e convintamente perseguito quella soluzione come credibile via di uscita dalla transizione permanente nella quale siamo immersi almeno dalla XII legislatura. Anzi, vista a più di dieci anni di distanza, anche quella breve fiammata sembra assumere i caratteri del contingente e transeunte espediente di tattica politica, cinicamente utilizzato da alcuni partiti in un momento di difficoltà, da altri agitato con identico opportunismo allo scopo di regolare qualche conto, e subito abbandonato non appena il quadro politico è mutato. E

* Ordinario di diritto costituzionale – Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

¹ Come osserva opportunamente A. Di Giovine, *Il Parlamento della Quinta Repubblica: l'approdo*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2004, n. 8, 189, «il patrocinare il modello di democrazia da essa sotteso e il sostenere la sua *transplantation* in Italia, per un verso; il rifiutarlo in quanto esempio di “democrazia autoritaria” ... e l'argomentare la sua non trapiantabilità o l'inopportunità del trapianto nel nostro paese, per un altro, ha costituito per parecchi anni uno dei luoghi topici della *querelle* costituzionale italiana».

² C. Fusaro, *Le radici del semi-presidenzialismo*, Catanzaro, Rubbettino, 1998, 17.

non, invece, il convinto e sincero tentativo – incolpevolmente andato a vuoto – di trovare una formula in grado di far fronte alle note disfunzioni del nostro sistema politico-istituzionale e di offrire all'Italia una stagione di stabilità ed efficacia decisionale.

Nessun altro modello ha subito una parabola così curiosa, in una fase storica nella quale la classe politica e il corpo dei costituzionalisti hanno sovente marciato a braccetto in una infinita e talvolta addirittura stucchevole rincorsa al mito del buon governo: esaltato (talvolta oltre misura) per le sue virtù, o esecrato (talvolta esageratamente) per i suoi vizi, ma comunque studiato e analizzato nei suoi più reconditi meccanismi di funzionamento, in ambito scientifico. Ignorato, o tutt'al più agitato strumentalmente come merce di scambio in vista di diversi equilibri, in ambito politico. È all'indagine delle ragioni di tale evidente divaricazione che sono dedicate prossime pagine.

Un'avvertenza preliminare è d'obbligo. Come noto, la categoria del semipresidenzialismo è oggetto da sempre di accanite discussioni. Ancora oggi (per la verità più in Francia che in Italia) molti continuano a dubitare che possa parlarsi di una vera e propria autonoma categoria delle forme di governo. L'organizzazione delle istituzioni politiche della Quinta Repubblica ne costituisce sicuramente, nella sua assoluta peculiarità, un prototipo, ma non ne esaurisce di certo le applicazioni. La dottrina ha in ogni caso da tempo rigettato la tesi che vorrebbe fare del modello semipresidenziale un modello unico, sostanzialmente coincidente «con il figurino costituzionale della Quinta Repubblica francese»³. Benché non vi sia pieno accordo sui singoli casi da ricomprendere nel modello e sulle effettive affinità tra i sistemi politici che vengono ad esso ascritti⁴, è certo che la Quinta Repubblica francese costituisce un parametro cui guardare per analizzare le differenze di funzionamento tra i sistemi di organizzazione dei poteri pubblici che a quella forma si ispirano o che si autoqualificano come tali⁵. Ebbene. Il presente lavoro non intende ripercorrere, per l'ennesima volta, l'annosa questione concernente i caratteri tipici, o essenziali, o accidentali,

³ Cfr. S. Gambino, *La forma di governo francese*, in Id. (cur.), *Forme di governo. Esperienze europee e nordamericana*, Milano, Giuffrè, 2007, 227; M. Volpi, *Le forme di governo contemporaneo tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997, 38 ss.; Id., *Libertà e autorità*, Torino, Giappichelli, 2007 (3° ed.), 157 ss.; A. Rinella, *La forma di governo semipresidenziale della V Repubblica. Profili metodologici della "circolazione" di un modello nell'Europa centro-orientale*, Padova, Cedam, 1996.

⁴ Cfr. sul punto G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997 (5° ed.), 23; O. Massari, *I sistemi presidenziali: differenze e analogie in prospettiva comparata*, in S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo*, Bologna, Il Mulino, 1996, 9 ss.; M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit.; L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997.

⁵ M. Duverger, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 259 ss.; C. Fusaro, *Le radici*, cit., 6.

della forma di governo semipresidenziale, e sulla base di tali elementi misurare la fortuna di quella forma nel dibattito italiano, o le differenti sfumature con cui singole soluzioni adottate in altri paesi (siano essi il Portogallo, l’Austria, la Polonia o la Finlandia) sono state proposte per il nostro. Più semplicemente, si cercherà di mettere in luce in che misura il funzionamento della Quinta Repubblica è stato realmente e fino in fondo compreso e, di conseguenza, utilizzato come parametro sul quale misurare i tentativi di revisione della forma di governo nel nostro paese. Non quindi una ricerca sulla “fortuna del semipresidenzialismo in Italia”, ma un’indagine sulla specifica influenza del «prototipo francese» sul processo riformatore italiano.

2. *Alle origini del dibattito italiano sulla Quinta Repubblica.*

La vera e propria *renaissance* del modello semipresidenziale francese in Italia, e la sua riscoperta come possibile soluzione agli irrisolti problemi della nostra forma di governo, risale alla metà degli anni ’90. In quel periodo si produssero decine di incontri, discussioni, pubblicazioni collettive e monografie. Le biblioteche di diritto costituzionale comparato vennero letteralmente «saccheggiate»⁶, alla ricerca dei più segreti reconditi di quel sistema, e ciò in concomitanza con il momento in cui apparve (per una breve stagione) concretamente realizzabile una riforma costituzionale che prevedesse l’elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica.

Non che in precedenza nessuno, in Italia, avesse mai parlato di semipresidenzialismo. Ma ben poche erano state le voci che si erano levate, fino ad allora, per proporre esplicitamente l’adozione di quella forma nel nostro paese.

Del resto, il rapporto tra gli studiosi italiani e la forma di governo della Quinta Repubblica è sempre stato complesso. In un primo tempo si è assistito pressoché univocamente a un netto rifiuto per quella che fu a lungo (e da taluni è tuttora) giudicata una eccezione, se non una bizzarria, nel panorama dei modelli istituzionali circolanti nel diritto comparato. Sia l’impianto costituzionale, sia soprattutto le pratiche di potere perseguite da De Gaulle suscitarono diffidenza e incomprensione, e furono severamente giudicate – all’epoca – come un’autentica minaccia al principio democratico, o comunque come la possibile

⁶ L’espressione è di A. Barbera e C. Fusaro, *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, in L. Pegoraro e A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, cit., 384.

anticamera della restaurazione di un modello autoritario⁷. Ciò che può essere interessante osservare, di questa prima fase, è lo specifico obiettivo polemico. La Quinta Repubblica viene criticata non in relazione alla funzionalità e all'efficienza delle sue istituzioni; non in relazione alla maggiore o minore capacità di un sistema strutturalmente dualistico, e dunque irrimediabilmente flessibile, incerto e imprevedibile nei suoi esiti concreti, di assicurare quella stabilità e capacità decisionale di cui l'Italia è in cerca; non, infine, in relazione alla maggiore o minore idoneità della Costituzione francese di garantire efficaci meccanismi di responsabilità politica. Quel sistema viene fatto oggetto di pesanti censure essenzialmente in relazione alla sua (pretesa) scarsa democraticità, per non dire la sua supposta naturale indole all'autoritarismo⁸. E tali giudizi vengono ulteriormente rafforzati dopo la svolta (giudicata da più parti un vero e proprio colpo di Stato) del 1962. Sono proprio le pratiche costituzionali golliste a suscitare la veemente reazione della quasi totalità dei costituzionalisti italiani.

Non diverso è l'atteggiamento delle forze politiche. Del resto, è noto che il principale obiettivo di De Gaulle era stato quello di smantellare il principio della centralità del Parlamento, su cui si basava la Costituzione francese del 1946. Quell'operazione era stata vissuta come strumento diretto a sottrarre quanta più influenza possibile sulla gestione dell'indirizzo politico al vituperato "regime dei partiti", che nell'ottica del Generale e dei suoi consiglieri divide, inasprisce le passioni, opprime le minoranze, getta il paese nella discordia. Era un'idea semplice, forse semplicistica, che però, in quegli anni di pesanti traumi politici (in particolare suscitati dalla difficoltosa uscita dall'età del colonialismo) e di crescente debolezza e crisi del sistema dei partiti, in Francia aveva fatto presa e aveva avuto successo. Mentre in Italia, paese la cui esperienza costituente era stata ovviamente del tutto

⁷ Cfr. il saggio del 1960 di Serio Galeotti, il quale, prima ancora che fosse introdotta l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, denunciava la nuova costituzione francese come forma di manifestazione di una deriva autoritaria di tipo plebiscitario: cfr. S. Galeotti, *La nuova costituzione francese. Appunti sulla recessione del principio democratico nella V Repubblica*, Milano, 1960. Cfr. altresì, negli stessi anni, F. Bassanini, *Problemi costituzionali della Quinta Repubblica francese*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, 536 ss. Molto più recente, ma altrettanto critico, il saggio di M. Volpi, *La democrazia autoritaria*, Bologna, Il Mulino, 1979.

⁸ È interessante leggere, a questo proposito, i ricordi dell'ex ambasciatore francese in Italia Gilles Martinet, riportati da S. Ceccanti, *La Quinta Repubblica: un lento (e parziale) avvicinamento alle altre forme di governo europee*, in D. Rousseau (cur.), *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2001, 17: «Il 27 novembre 1958 sono invitato alla "Casa della cultura" di Milano a tenere una conferenza sul tema "La Francia diventerà fascista?" ... La sala è colma ... Quando riesco a raggiungere il palco ricevo una vera e propria ovazione. Capisco subito il malinteso. Per tutti coloro che sono là io sono un eroe antifascista, un futuro combattente alla macchia che sta per lasciare un ultimo messaggio ai suoi compagni italiani ... La conferenza fu un vero disastro. Gli antifascisti di Milano poterono felicemente ricevere testimonianze che contraddicevano la mia e che li confortarono per lunghi anni nella visione semplificatrice che essi avevano del gollismo».

diversa, e che d'altra parte non aveva dovuto affrontare negli stessi anni problemi e sfide paragonabili a quelle vissute oltr'Alpe (anche sul piano della tenuta istituzionale), non poteva che suscitare ostilità e diffidenza, specialmente da parte di un sistema dei partiti che – invece – stava acquisendo (e avrebbe consolidato sempre più nel decennio successivo) crescente ruolo e influenza, fino a fare del principio della “centralità del Parlamento” (organo come noto drasticamente ridimensionato dalla svolta gauliana) la chiave di lettura della forma di governo italiana nel corso di tutti gli anni '70 e '80⁹.

In ogni caso, vuoi per il timore di una “deriva presidenzialistica” che si sarebbe annidata nelle stesse soluzioni adottate dalla Costituzione del 1958, vuoi per una più generale diffidenza nei confronti della persona del Generale e della sua politica costituzionale, in quella fase, tra la fine degli anni '50 e la svolta dei primi anni '80, del tutto minoritarie furono le voci interessate a una evoluzione della forma di governo italiana in senso dualista. E ancora minori le riflessioni sulla natura del dualismo alla francese, sui suoi ascendenti¹⁰, sugli elementi eccezionali e contingenti della sua origine¹¹, sulle sue caratteristiche e dunque sul suo concreto funzionamento.

Non si deve dimenticare, peraltro, che il primo decennio della Quinta Repubblica è caratterizzato dalla lettura gauliana della Costituzione, che di quel dualismo – potenziale e

⁹ Come osservano correttamente A. Barbera e C. Fusaro, *Il modello semipresidenziale*, cit., 367 ss., la “Repubblica di partiti” al suo massimo fulgore non poteva che guardare con diffidenza a qualsiasi riforma istituzionale che «potesse anche solo marginalmente ridimensionare ruolo e influenza dei partiti politici».

¹⁰ Che devono farsi risalire, secondo la convincente lettura di C. Fusaro, *Le radici*, cit., 19 ss., all'esperienza della monarchia orleanista del luglio 1830 e alla “strutturalmente ambigua” forma monarchico-costituzionale pura.

¹¹ Ricordiamo che la Costituzione del 1958, varata in piena crisi algerina e in un momento di completa delegittimazione del sistema politico, fu il frutto di un compromesso tra le idee più radicali di De Gaulle, che puntava ad attribuire al Capo dello Stato rilevanti poteri di indirizzo politico e a sbarazzarsi per sempre del sistema dei partiti, e quelle più fedeli al modello parlamentare di coloro con i quali il Generale dovette fare i conti nella redazione del nuovo testo: Michel Debré, il quale avrebbe voluto perseguire il modello di un rafforzamento del primo ministro nel quadro di una forma di governo ispirata al parlamentarismo britannico (il c.d. «modello Westminster»), e gli esponenti di quei partiti tradizionali che nelle drammatiche e convulse fasi finali della IV Repubblica avevano affidato al Generale la presidenza del consiglio, i quali puntavano a un semplice rafforzamento dei poteri dell'esecutivo in parlamento. Il risultato fu un sistema nel quale al Presidente venivano affidati compiti *prevalentemente* arbitrari nel quadro di una forma di governo che indeboliva fortemente i poteri del parlamento (e, di conseguenza, dei partiti), accentuava corrispondentemente quelli del governo ma non attribuiva la guida di quest'ultimo al Capo dello Stato, e avrebbe tranquillamente potuto svilupparsi in senso neo-parlamentare, con un *premier* dotato di forti poteri di indirizzo e un Presidente della Repubblica nel ruolo di garante e arbitro del corretto funzionamento del sistema. Fu la prassi interpretativa concretamente imposta da De Gaulle, e poi soprattutto la riforma costituzionale del 1962, a spostare il baricentro dell'asse primo ministro-Presidente a favore di quest'ultimo, mostrando il vero volto con cui la V Repubblica ha funzionato, soprattutto a partire dagli anni successivi alla morte di De Gaulle. Le origini “congiunturali” della Quinta Repubblica e le cause della sua evoluzione verso il dualismo attuale (anche oltre le originarie intenzioni del generale De Gaulle) sono ben illustrate da M. Duverger, *La forma di governo semipresidenziale: Francia, Italia ed Europa*, in *Diritto e società*, 1997, spec. 152 ss.

non ancora reale – non lascia intravedere i futuri possibili equilibri¹². Quella che è stata correttamente individuata come la strutturale «variabilità alla congiuntura politica»¹³ del sistema politico francese ha cominciato in effetti a manifestarsi in anni assai più recenti (secondo alcuni a partire dalla presidenza Giscard d'Estaing, secondo altri addirittura solo dalla prima coabitazione). E dunque era difficile che su quella specifica caratteristica (forse la più interessante, nei decenni successivi) del sistema francese, capace di condizionarne il rendimento, si concentrassero le attenzioni degli osservatori già negli anni '60.

A parte le marginali e comunque emarginate posizioni dell'estrema destra politica¹⁴, si segnalano, sotto questo profilo, un contributo di Paolo Barile sullo sviluppo del concetto di «indirizzo politico costituzionale», che secondo taluno avrebbe rappresentato un'apertura alle teorie tardo-weimariane del Presidente della Repubblica come custode dell'unità ontologica dello Stato¹⁵, nonché, sul piano squisitamente politico-istituzionale, il tentativo promosso dal Presidente Gronchi di «dualizzare di fatto» la forma di governo, affermando una prassi interpretativa della Costituzione del 1948 che ponesse il Presidente della Repubblica al centro della vita istituzionale, in funzione di moderatore e riequilibratore del sistema dei partiti, quasi come contrappeso in grado di stabilizzarne il funzionamento¹⁶.

Anche quando in Italia comincia a svilupparsi, dapprima timidamente poi con sempre maggiore rilievo, un dibattito sulla necessità di riformare le istituzioni allo scopo di far fronte ai problemi di stagnazione politica e al crescente deficit di responsabilità e decisione,

¹² Come noto, infatti, la famosa «aquila a due teste» di Duverger, almeno fino al ritiro di De Gaulle dalla vita politica, tende ad avere (o a tenere sveglia) una testa sola, quella del Presidente della Repubblica. È una fase caratterizzata dal forte ridimensionamento del sistema dei partiti e dalla presenza di una maggioranza parlamentare «extrapartitica» politicamente fedele al Presidente. Solo lentamente, dopo la morte di De Gaulle, i partiti tornano a rafforzarsi e quella netta prevalenza del Presidente sul primo ministro tende sempre più a dipendere dai risultati delle singole elezioni. Sul punto si consenta di rinviare a E. Grosso, *Francia*, Bologna, Il Mulino, 2006, 59 ss.

¹³ L'espressione è di S. Gambino, *La forma di governo francese*, cit., 184. Di «forma di governo maturata attraverso la prassi» parla D. Amirante, *Il semi-presidenzialismo "alla francese": un modello di successo*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 194.

¹⁴ Che in funzione apertamente ostile alla svolta del centro-sinistra ipotizzano un presidenzialismo di stampo esplicitamente autoritario. A queste si può affiancare, per ragioni di affinità contenutistica più che di omogeneità ideologica, la posizione assunta negli stessi anni da Randolpho Pacciardi, repubblicano ma fiero avversario dell'adesione del suo partito al centrosinistra e improvvisamente schieratosi per il presidenzialismo (cfr. sul punto R. Chiarini, *La fortuna del gollismo in Italia. Le suggestioni di una "Seconda Repubblica"*, in *Storia contemporanea*, 1994, 173 ss.).

¹⁵ Cfr. A. Baldassarre e C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Bari, Laterza, 1985, 103, a proposito del saggio di P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958.

¹⁶ A. Barbera e C. Fusaro, *op. cit.*, 366; A. Giovannelli, *La via francese e la non riforma italiana*, in Id., *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, Giappichelli, 1999, 348.

la specifica soluzione adottata in Francia resta a lungo ai margini della discussione¹⁷. La naturale ambiguità della forma di governo dualistica non sembra incontrare l'interesse di coloro che intendono brandire l'arma della "Grande Riforma" come strumento di un decisivo rafforzamento del potere decisionale dell'esecutivo.

Due sono i filoni principali di tale dibattito, ed entrambi sposano soluzioni di tipo rigidamente monistico. Da un lato vi è chi, come il gruppo raccolto a Milano intorno a Serio Galeotti e Gianfranco Miglio, teorizza il rafforzamento dell'esecutivo attraverso l'elezione diretta del suo presidente, o comunque una riforma del sistema elettorale che consenta la scelta preventiva del governo da parte degli elettori. Dall'altro lato vi sono le riflessioni di Giuliano Amato sulla "Repubblica da riformare"¹⁸, e le prime uscite del Partito socialista sotto lo slogan della «Grande Riforma», in cui si avanza (invero con una certa genericità sia in ordine al modello ispiratore sia in ordine ai possibili sviluppi) l'ipotesi dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma nel quadro di una forma di governo che oscilla tra il sostanziale mantenimento dei poteri attribuiti al Capo dello Stato dalla Costituzione del 1948¹⁹, e una svolta apertamente presidenziale.

Si noti che nessuna proposta socialista verrà ufficialmente formalizzata in un progetto di revisione costituzionale, mentre l'incertezza circa gli esatti contenuti dell'iniziativa (nata anche sotto l'entusiasmo suscitato dalla recente vittoria da parte di François Mitterrand delle elezioni presidenziali francesi) serve solo ad alimentare le critiche sia di chi, di fronte all'elezione popolare di un Presidente "garante", paventa una precoce deriva weimariana, sia di coloro che manifestano aperta ostilità verso un modello ritenuto, invece, di ispirazione americana.

L'impressione che si ricava, a decenni di distanza da quei primi tentativi, è che l'iniziativa riformatrice socialista fosse sostanzialmente alimentata da obiettivi di breve periodo e di corto respiro, e mirasse essenzialmente a consolidare le posizioni del partito nel quadro politico esistente. In particolare, lungi dallo sposare la logica del sistema politico bipolare

¹⁷ Se si esclude l'episodio della discussione, all'XI congresso della DC del 1969, di un'ipotesi di riforma ispirata alla Quinta Repubblica, unita all'introduzione del sistema maggioritario a doppio turno, per iniziativa del gruppo "Europa '70". Secondo taluni autori, tale iniziativa sarebbe stata in realtà ispirata dall'obiettivo, del tutto contingente, di contrapporre un progetto «moderatamente tecnocratico alla corsa, ormai impetuosamente ripresa, verso "equilibri politici più avanzati"» (Giovannelli, *Op. Cit.*, 354), ossia verso la politica della solidarietà nazionale e dell'alleanza con il PCI.

¹⁸ G. Amato, *Una repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980.

¹⁹ Questo era ad esempio il senso di una proposta articolata da P. Barile, *Una proposta: l'elezione diretta del Presidente della Repubblica*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, Cedam, 1985, 49.

francese, adottandone il sistema elettorale a doppio turno di collegio, i socialisti italiani sembravano avere in testa l'idea che l'accesso al Quirinale attraverso l'elezione diretta potesse diventare l'occasione per la definitiva consacrazione di un partito destinato a restare "minoritario" ma – grazie alla legge elettorale proporzionale – in posizione di "cerniera" tra le altre forze politiche, e dunque possibile ago della bilancia nella contesa per il governo, in grado di muoversi liberamente e "autonomamente" sullo scacchiere politico. Se anche poteva intravedersi un'ispirazione "francese", non era tanto alla Francia di De Gaulle, e in fondo neppure a quella di Mitterrand, che si faceva riferimento, quanto piuttosto all'anomala posizione di un Giscard d'Estaing, leader di un partito minoritario che era stato capace di "massimizzare il profitto" e la rendita politica grazie all'insperato accesso all'Eliseo.

Ovviamente un simile disegno – che, lo si ripete, non appare suffragato da una convinta opzione "istituzionale", bensì piuttosto da un contingente calcolo politico – non poteva che incontrare l'aperta ostilità delle forze che avevano interessi (e dunque disegni) politici del tutto divergenti, a cominciare dalla DC di De Mita, che non a caso proprio in quegli anni comincia a ragionare, invece, su una modifica del sistema elettorale in grado di costruire un assetto bipolare, superando il proporzionale, proprio allo scopo di far saltare l'assetto allora esistente, che massimizzava il potere coalizionale socialista.

Come si può vedere, nel dibattito politico di quegli anni la variante istituzionale francese restava del tutto sullo sfondo, e alle parole d'ordine declinate non sembrava corrispondere alcuna reale volontà di approfondire i reali meccanismi di funzionamento di una forma di governo di cui non si coglievano (né si era interessati a cogliere) le peculiarità. Si manifesta qui una caratteristica che ritroveremo nella "fase calda" della transizione italiana, quando il semipresidenzialismo alla francese diventerà una concreta opzione sul tavolo. Vale a dire un atteggiamento politico di sostanziale opportunismo nei confronti dei modelli di volta in volta proposti. Atteggiamento non privo di realismo ma totalmente disinteressato ad approfondire i reali meccanismi di funzionamento di ogni forma di governo, le regole (o almeno le regolarità) di ciascuna, le differenze strutturali che le caratterizzano. E soprattutto irrimediabilmente votato al breve periodo, alla massimizzazione del vantaggio politico immediato, all'approccio strumentale.

D'altro canto, neppure nelle riflessioni degli studiosi il sistema francese sembra incontrare, in questa fase, le attenzioni che ad esso sarebbero state rivolte nel decennio successivo.

Anzi, la più rilevante iniziativa “intellettuale” degli anni ’80 rivolta alla riforma delle istituzioni, ossia il già ricordato studio promosso dal “Gruppo di Milano” riunitosi intorno a Serio Galeotti e a Gianfranco Miglio, appare decisamente diretta verso una reinterpretazione in senso neoparlamentare della forma di governo, che individua i suoi cardini nell’elezione diretta del Primo ministro e nel rafforzamento dei suoi poteri in un quadro rigidamente monistico²⁰. La proposta “neoparlamentare” viene vissuta, nel mondo accademico e intellettuale, come una vera e propria alternativa – più confacente alle istituzioni italiane – al semipresidenzialismo di impianto francese²¹, anche se il Gruppo di Milano finisce per fare proprie alcune importanti soluzioni adottate dalla Costituzione transalpina del 1958 (come l’incompatibilità tra la carica di parlamentare e quella di ministro e – soprattutto – il meccanismo della questione di fiducia introdotto dall’art. 49 comma III, il quale non a caso appare come uno strumento di rafforzamento della funzione di indirizzo politico dell’esecutivo ai danni del Parlamento, risultandone invece esclusa la figura del Presidente).

3. *Verso la transizione. La prima fase.*

Come si è sommariamente rilevato, fino alla fine degli anni ’80 la forma di governo della Quinta Repubblica resta sullo sfondo, sia nel dibattito politico che in quello scientifico²². La momentanea attenzione alla forma di governo della Quinta Repubblica che sembra manifestarsi in conseguenza del *ballon d’essai* lanciato dal PSI, appare in effetti effimera e contingente. Lo stesso Craxi, dopo il deludente risultato delle elezioni politiche del 1983, resosi conto che il progetto di “sfondamento” socialista non è né realistico né imminente, raffredda molto il suo entusiasmo verso l’elezione diretta del Presidente, concentrandosi piuttosto sulla conquista di Palazzo Chigi, mentre da parte delle altre forze politiche la

²⁰ Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983.

²¹ Cfr. in proposito A. Barbera, *Riforma elettorale ed elezione diretta del premier. Un’alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, 1990.

²² Si segnala solo, a margine della citata iniziativa socialista, un numero di *Quaderni costituzionali* del 1983, nel quale si da atto che la proposta di elezione diretta del Capo dello Stato ha suscitato una vasta eco sia tra gli studiosi sia tra le forze politiche, senza che però ad essa si affiancasse un serio «momento di riflessione scientifica che analizzasse il problema secondo una prospettiva articolata, estrinsecandone così la complessità e le implicazioni» (così l’editoriale del direttore, Enzo Cheli, in *Quad. Cost.*, 1983, n. 2, 255). Nel volume era ospitato tra l’altro un saggio di Duverger sulla definizione teorica della forma di governo semipresidenziale (M. Duverger, *La nozione di regime “semi-presidenziale” e l’esperienza francese*, cit., 259 ss.).

strada della “razionalizzazione del parlamentarismo” appare l’unica possibile concessione al “partito delle riforme”.

Intanto, occorre notare che la naturale ambiguità della forma di governo transalpina comincia a palesarsi nei fatti. Lentamente, dopo la fine dell’esperienza gollista, il sistema politico francese manifesta una crescente tendenza ad evolversi, a seconda del contesto, nelle direzioni più diverse, a causa dell’irrisolta questione della distribuzione del potere tra i due vertici dell’esecutivo, e a una ripresa di vigore del sistema dei partiti²³. Il numero e la dimensione reciproca delle due proverbiali teste dell’aquila, orfana del suo creatore, dipendono sempre più dalle contingenze politiche materiali, piuttosto che dal dettato costituzionale. E questo non può che incidere sull’atteggiamento concreto degli osservatori stranieri. L’interesse manifestato dai socialisti all’indomani della vittoria di Mitterrand, non può logicamente che raffreddarsi in seguito alla vicenda della prima coabitazione.

In ogni caso il semipresidenzialismo non si presenta ancora come un’opzione concretamente praticabile in Italia. Né è dimostrazione il risultato dei lavori della prima commissione parlamentare per le riforme, presieduta tra il 1983 e il 1985 da Aldo Bozzi, le cui proposte (peraltro prive di qualunque effettiva volontà politica di attuazione) mirano a una razionalizzazione del sistema parlamentare, attraverso il rafforzamento dei poteri dell’esecutivo (consiglio di gabinetto, fiducia al solo Presidente del Consiglio, potere di revoca dei ministri da parte di costui). Solo la minoranza di estrema destra avanza in quella sede la proposta di un «trapianto delle istituzioni gaulliche»²⁴.

Una più convinta attenzione da parte degli studiosi (ma non ancora del mondo politico) verso la possibile introduzione del semipresidenzialismo francese in Italia si manifesta invece a partire dall’inizio degli anni ’90, in parallelo con la nuova grande stagione del riformismo istituzionale. Fioccano le anamnesi e le diagnosi sui mali del nostro sistema politico-istituzionale. Qualcuno comincia a teorizzare l’affinità tra quel sistema e la Francia della Quarta Repubblica, con il suo multipartitismo esasperato e la cronica instabilità degli

²³ Si può anzi dire che la descrizione del funzionamento in concreto della forma di governo semipresidenziale francese inizia ad essere sempre più difficilmente separabile dalla cronaca politica che registra gli specifici equilibri tra poteri susseguitisi nel tempo: cfr. ancora E. Grosso, *Francia*, cit., 76 ss.

²⁴ Cfr. P. Armaroli, *L’introvabile governabilità*, Padova, Cedam, 1986, 284. Come peraltro è stato giustamente osservato (A. Giovannelli, *La via francese*, cit., 363), il vero nucleo di quella proposta era una istituzionalizzazione (ossia una formalizzazione costituzionale) delle prassi vigenti in Francia nei momenti di massima influenza e forza politica del Presidente. In sostanza una iperpresidenzializzazione del sistema, che finisce per irrigidirlo privandolo della principale caratteristica (ossia la flessibilità) propria della forma di governo della Quinta Repubblica.

esecutivi (somialtanza in realtà più apparente che reale, come non mancheranno di notare anni dopo studiosi sia italiani che francesi)²⁵. La cura, questa volta, (a differenza che nel decennio precedente) è individuata nella costruzione – attraverso l'abbandono della legge elettorale proporzionale – di un sistema politico autenticamente bipolare. La modifica della forma di governo attraverso esplicite modifiche della Costituzione resta sullo sfondo, mentre, di fronte alla paralisi decisionale del parlamento, il movimento referendario tenta con successo la via della forzatura. Il quadro di riferimento resta comunque sostanzialmente quello della riforma del sistema parlamentare. Anche autori che negli anni successivi avrebbero individuato nella forma di governo semipresidenziale una possibile valida alternativa di riforma, in questa fase teorizzano la necessità di un rafforzamento dell'esecutivo attraverso meccanismi (anche costituzionali) in grado di garantire governi di legislatura, magari eventualmente con l'elezione diretta del *premier*. Il punto fermo, da cui soprattutto nella sinistra postcomunista e in una parte della Democrazia Cristiana, non si intende recedere, è comunque la garanzia che qualunque regola formale diretta ad una anche incisiva razionalizzazione del sistema parlamentare non metta in discussione il principio secondo cui attraverso il momento elettorale il popolo è chiamato ad esprimere un indirizzo politico, e non meramente a selezionare un *leader*. Fondamentale appare, a tale proposito, la distinzione – già proposta da Leopoldo Elia alla fine degli anni '80 – tra "democrazia di investitura" e "democrazia di indirizzo", su cui si dibatterà per tutto il decennio successivo²⁶.

Se si esclude una proposta liberale a favore di un semipresidenzialismo temperato dall'esclusione, fra i poteri del Presidente, di quello di scioglimento delle Camere (in funzione anti-coabitazione)²⁷, né nel corso della X legislatura, né, ciò che più conta, nel corso della travagliatissima XI, si parla più di ipotesi di riforma alla francese. Durante i lavori della seconda commissione bicamerale, presieduta prima da Ciriaco De Mita e poi da Nilde Iotti, a stragrande maggioranza prevale una linea di netto rifiuto nei confronti di

²⁵ Così sottolinea, tra gli altri, S. Gambino, *La forma di governo francese*, cit., 223, citando in particolare le coeve riflessioni di Pierre Avril.

²⁶ Cfr. sul punto A. Di Giovine, *L'irregolarità comparatistica*, in *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, Roma, Editori Riuniti, 1998, 64, che opportunamente segnala come il dibattito sulle riforme costituzionali nel corso degli anni '90 si incanala presto nelle due opposte visioni della democrazia di indirizzo (ossia un modello nel quale la scelta – anche attraverso il voto popolare – di un *leader* non è che l'elemento terminale di una scelta su un programma e una politica) e in quella di mera investitura (ossia un modello nel quale la scelta del *leader* appare del tutto svincolata da una precisa e predeterminata proposta programmatica, e finisce per risolversi in un plebiscito a favore di una figura carismatica capace di suscitare sentimenti identitari).

²⁷ Cfr. sul punto A. Barbera e C. Fusaro, *Il modello semipresidenziale*, cit., 373.

qualsiasi ipotesi di investitura diretta, si tratti del Capo dello Stato o del primo ministro. Tutto il potenziale riformatore viene concentrato sulla modifica degli strumenti di conferimento della fiducia: si propone l'adozione del modello tedesco dell'elezione parlamentare del Presidente del consiglio, con ruolo suppletivo del Capo dello Stato e eventuale scioglimento in caso di mancata elezione del soggetto da costui designato, nonché l'introduzione della sfiducia costruttiva. Il quadro di riferimento, in ogni caso, resta rigidamente monistico, mentre l'evoluzione in senso bipolare del sistema è affidata all'esito positivo dei referendum elettorali.

È solo nel corso della XII legislatura che, in seno al c.d. "comitato Speroni", istituito dal ministro per le riforme istituzionali del primo governo Berlusconi allo scopo di presentare una revisione completa della seconda parte della Costituzione, vengono elaborati due progetti alternativi di modifica della forma di governo²⁸. Il primo – la cui elaborazione si deve ancora una volta a Serio Galeotti – mantiene l'opzione monistica del rafforzamento dell'esecutivo attraverso l'elezione diretta del primo ministro. La seconda – redatta a cura di Gianfranco Ciaurro – prevede invece l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e fa formalmente riferimento al modello semipresidenziale "alla francese"²⁹. Che si tratti effettivamente di una variante del prototipo francese come allora funzionante³⁰ è oggetto di forti dubbi, dal momento che esso introduce specifici correttivi diretti a scongiurare i rischi di coabitazione e a rafforzare i poteri del Presidente rispetto all'esecutivo, a partire dall'obbligo di contestualità tra elezioni presidenziali e elezioni legislative.

Il principale risultato del comitato Speroni, i cui lavori saranno travolti dalla inaspettata e precoce caduta del primo governo Berlusconi alla fine del 1994, è comunque quello di avere, per la prima volta, ufficialmente posto sul tavolo l'ipotesi semipresidenziale come realistica alternativa all'opzione "monistica" del rafforzamento dell'esecutivo nel quadro di una riforma neoparlamentare. Si apre in questo momento la breve stagione della circolazione del modello francese, che si chiuderà rapidamente tre anni più tardi con il fallimento della Commissione D'Alema.

²⁸ Un'analisi approfondita del lavoro del comitato Speroni si può leggere in S. Troilo, *La ricerca della governabilità*, Padova, Cedam, 1996.

²⁹ Cfr., in proposito, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Relazione finale del comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Roma, 1995.

³⁰ G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 3° ed., 1998, 135 ss.

L'impressione che si ricava dall'analisi delle mosse delle forze politiche in questa fase, è – nuovamente – che tale proposta non parta da una compiuta e approfondita analisi dei reali meccanismi di funzionamento della forma di governo transalpina, delle sue caratteristiche (dualismo istituzionale, distribuzione del potere esecutivo che impone o almeno consente una *condivisione* di funzioni politiche tra il capo dello Stato e il governo – o il solo primo ministro – e che non esclude dunque un possibile conflitto politico tra questi due soggetti in merito alla distribuzione e all'esercizio di tale potere, specifica previsione di poteri propri del Presidente in taluni ambiti – referendum, politica estera e militare, situazioni di emergenza – e carenza di corrispondenti meccanismi di attivazione della responsabilità politica in tali casi) dei suoi pregi e dei suoi possibili difetti, e dunque della sua compatibilità con le caratteristiche del sistema politico, sociale e istituzionale italiano e della sua capacità di adattamento alle specifiche esigenze che il cattivo funzionamento di quest'ultimo ha messo in evidenza. Tale analisi (in merito alla *compatibilità* e alla *adeguatezza* rispetto alla situazione italiana) resta sempre sullo sfondo, mentre la parola “semipresidenzialismo” viene sovente agitata, poco più che come uno slogan, senza una reale percezione del suo significato. D'altro canto, la soluzione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, come alternativa al c.d. “premierato forte”, viene perlopiù vissuta – all'interno delle forze politiche che a un certo punto se ne fanno promotrici – come una soluzione dettata da ragioni assolutamente contingenti, di corto respiro e legate alla situazione politica (peraltro in rapidissima evoluzione) del momento. In ciò, l'atteggiamento dei partiti stride fortemente con quello degli studiosi fautori di una svolta semipresidenziale, i quali, al contrario, ne accreditano l'adozione proprio per ragioni opposte, affermando la necessità di una trasformazione, necessariamente di medio-lungo periodo, del sistema politico e di un suo rafforzamento attraverso l'introduzione di un circuito dualistico. Sembra opportuno approfondire questo punto con maggiore attenzione.

4. (segue) *Il semipresidenzialismo razionalizzato negli auspici dei suoi fautori.*

Secondo la lettura che del sistema francese (e più in generale di tutti i sistemi semipresidenziali) offrono alcuni suoi fautori³¹, la sua virtù risiederebbe proprio nell'aver

³¹ Per tutti G. Sartori, *Ingegneria*, cit., 135 ss.; Id., *Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, Roma, Laterza, 1998; G. Pasquino, *Duetto e duelli: l'adattabilità dei semipresidenzialismi*, in S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo*, cit., 99 ss.; Id., *Mandato popolare e governo*, Bologna, il Mulino, 1995, 57 ss.

una struttura di autorità *flessibile*, in grado di esprimere sempre, senza il rischio di inceppamenti, capacità di governo e decisione, anche nel caso di maggioranze disgiunte o comunque di blocco del sistema politico. Il dualismo della forma di governo francese, insomma, proprio perché “oscillante” tra le due proverbiali teste dell’aquila, sarebbe preferibile sia al presidenzialismo che al parlamentarismo, in quanto meglio in grado di risolvere il problema delle maggioranze divise³², attraverso la disponibilità di quello che è stato chiamato un «doppio motore». Nel caso di inceppamento del circuito principale (verosimilmente quello governo-parlamento incentrato sulla fiducia, caro ai modelli monistici), il sistema sarebbe in grado di attivare le funzioni «di riserva» del secondo motore (verosimilmente rappresentato dal Presidente della Repubblica). Essendo un sistema *misto* (a differenza dei due sistemi *puri*) il semipresidenzialismo sarebbe maggiormente attrezzato per superare i rischi di inceppamento. L’autorità *duale* su cui esso si fonda, infatti, consentirebbe di garantire diversi equilibri e mutevoli assetti di potere all’interno dell’esecutivo, a seconda delle maggioranze elettorali che, di volta in volta si formano.

Il primo e più eclatante elemento paradossale di questa interpretazione è naturalmente che tali autori elevano a virtù proprio ciò che in Francia è sempre stato considerato il maggior difetto del modello semipresidenziale. Non possiamo infatti nasconderci che, nonostante l’infinita retorica che è stata disseminata sulla capacità della Quinta Repubblica di sopravvivere alle coabitazioni, proprio quella strettoia è sempre stata identificata come il punto critico del sistema, tanto da ispirare una serie di proposte di modifica costituzionale alcune delle quali realizzate (a cominciare dal quinquennato presidenziale, con l’annessa “inversione” dell’ordine delle elezioni) e altre in corso di discussione (si vedano alcuni specifici punti del progetto Balladur³³), appunto dirette ad evitare, per quanto possibile, il

³² G. Sartori, *Ingegneria*, cit., 137.

³³ Cfr. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une République plus démocratique*, Paris, Fayard, 2008. Particolarmente incisiva, su questo punto, la proposta n. 4, che prevede la concatenazione necessaria dell’elezione presidenziale e di quella parlamentare, attraverso la previsione che la domenica in cui si celebra il ballottaggio delle presidenziali si svolga anche, contestualmente, il primo turno delle legislative, rafforzando così ulteriormente l’effetto di trascinamento delle prime sulle seconde. Ma nella stessa direzione di sciogliere l’ambiguità dualistica, collocando decisamente e definitivamente il Presidente al centro del sistema, come effettivo capo del governo, vanno anche la proposta n. 5 (che consentirebbe al Presidente di pronunciare discorsi di fronte alle Camere, suscitando un dibattito parlamentare), e quella n. 6 (che gli consentirebbe di essere sentito dalle commissioni parlamentari di inchiesta).

funzionamento “oscillante” o “alternante” del sistema, e dunque a scongiurare il rischio di dover attivare un motore di riserva³⁴.

Insomma, la coabitazione, in Francia, è il nemico da sconfiggere e non il fiore all’occhiello da esibire. Tanto che l’anomalia di quel sistema è stata alla base, nell’ultimo decennio, di decine di riflessioni a partire dal presunto «*mal institutionnel*»³⁵ di cui la coabitazione sarebbe il principale epifenomeno. Il problema principale della forma di governo transalpina, in definitiva, sarebbe costituito dalla mancanza dei necessari strumenti atti a garantire una stabile presidenzializzazione del sistema³⁶, e dunque a superare quel dualismo “alternante” tanto caro agli autori sopra citati. Mentre in tutt’altra direzione, coloro che (in minoranza) avversano proprio la possibile eccessiva presidenzializzazione del sistema, si propone da anni una modifica in senso neoparlamentare e “primoministeriale”³⁷, che ha – sia pure in senso opposto – lo stesso obiettivo di superare un dualismo vissuto come paralizzante, confuso e foriero di una pericolosa scissione tra potere e responsabilità³⁸.

Qui sta, a mio parere, una delle chiavi interpretative della «circolazione negata» di quel modello in Italia. In una fase storica in cui il paese è alla ricerca di forme di stabilizzazione e rafforzamento di istituzioni percepite come intrinsecamente deboli e reciprocamente paralizzate, e che dunque si suppone abbia disperato bisogno di chiarezza e certezza, i teorici del semipresidenzialismo alla francese esaltano, di quel sistema, proprio gli aspetti che là sono considerati più negativi: l’ambiguità, l’imprevedibilità degli esiti, il rischio di conflitti interorganici. Addirittura, la struttura diarchica viene talvolta presentata come una preziosa risorsa atta a rafforzare il principio di separazione dei poteri³⁹. E la coabitazione, lungi dall’essere una fastidiosa eccezione da scongiurare, diventa uno strumento utile ad impedire sconfinamenti autoritari⁴⁰.

³⁴ Sul punto vedi S. Ceccanti, *Le istituzioni e il sistema politico dopo il primo “quinquennato”*, in G. Baldini e M. Lazar, *La Francia di Sarkozy*, Bologna, Il Mulino, 2006, 27 ss.

³⁵ L’espressione è contenuta in un libro di Lionel Jospin pubblicato poco dopo la sua rovinosa sconfitta alle presidenziali del 2002: L. Jospin, *Le monde comme je le vois*, Paris, Gallimard, 2005.

³⁶ P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, Puf, 2002.

³⁷ Cfr. ad es. A. Montabourg e B. François, *la constitution de la sixième république. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005.

³⁸ B. François, *Misère de la V^e République*, Paris, Denoel, 2001.

³⁹ Si vedano, in proposito, i rilievi critici di C. Fusaro, *Le radici*, cit., 99, nota 128, il quale opportunamente osserva come, se si ritiene un valore l’unità dello Stato nei suoi rapporti con la società, un assetto di tipo diarchico non risulta distruttivo solo a condizione che tale diarchia sia *gerarchizzata*. Se invece la gerarchizzazione resta affidata ai mutevoli equilibri del sistema politico, «il conflitto, più che una lamentevole eventualità, diventa una certezza».

⁴⁰ Come esplicitamente dichiara G. Pasquino, *Duetti e duelli*, cit., 135.

Sembra un vero e proprio travisamento. Ed infatti, da parte di coloro che sembrano maggiormente attenti a percorrere strade meno impervie per «chiudere la transizione»⁴¹, ci si è chiesti, in tempi più recenti, se abbia ancora molto senso rilanciare, in Italia, il semipresidenzialismo “alla francese” proprio a partire dall’esaltazione dei presunti pregi della coabitazione⁴².

Solo in un breve ma significativo momento, nel corso di questa incerta e apparentemente infinita transizione politica, l’opzione semipresidenziale trova *appeal*, e proprio perché irresistibilmente ambigua, proprio perché «pericolosamente duttile e flessibile», incerta negli esiti e dunque affascinante per chi voglia «evitare soluzioni nette e chiare» e cercare «compromessi fra forze politiche portatrici di proposte politico istituzionali molto distanti tra loro»⁴³. In particolare, poi, tale forma appare la soluzione più efficace quando il problema politico principale sia (come avverrà durante i lavori della Bicamerale del 1997) conciliare posizioni politiche opposte e apparentemente non integrabili. Proprio la soluzione più ambigua e indeterminata, che mantiene una fondamentale incertezza circa l’assetto che finirà – in concreto – per prevalere, apparirà allora come la soluzione più interessante, ma solo in quanto si tratta della soluzione meno decidente.

L’aria di un compromesso tra portatori di istanze politiche divergenti e apparentemente inconciliabili assume l’iniziativa di Antonio Maccanico all’inizio del 1996. Incaricato di formare un governo dopo la caduta del governo Dini alla fine del 1995, con l’esplicito mandato di costruire una larga maggioranza comprendente le principali forze politiche di entrambi gli schieramenti intorno a un programma di riforme istituzionali, Maccanico avanza esplicitamente la proposta di una modifica della forma di governo in senso (genericamente) semipresidenziale, con elezione diretta del Capo dello Stato e potenziamento dei suoi poteri «specificamente in tema di politica internazionale e della difesa»⁴⁴. Secondo l’interpretazione più accreditata, la proposta è dettata dalla speranza che in tal modo si riesca a far partecipare a un governo di larghe intese forze politiche in realtà interessate a modelli di riforma assai diversi (il presidenzialismo vero e proprio caldeggiato

⁴¹ Il riferimento è al libro a cura di S. Ceccanti S. Vassallo, *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁴² Cfr. S. Ceccanti, *La Francia si interroga sulle sue istituzioni: si scopre anomala e cerca alternative*, in *Quad. Cost.*, 2006, 350.

⁴³ Le citazioni sono tutte tratte da C. Fusaro, *Le radici del semi-presidenzialismo*, cit., 20.

⁴⁴ Così la dichiarazione del 10 febbraio 2006, che assicura, in ogni caso, il mantenimento di un legame «con la tradizione del nostro sistema parlamentare».

dal polo di destra e in particolare da Alleanza Nazionale, il c.d. premierato forte sponsorizzato soprattutto dal PDS)⁴⁵. Allo scopo di fissare il punto di equilibrio raggiunto, il centro-destra arriva a pretendere che il Presidente del Consiglio incaricato specifichi in un documento la derivazione esplicitamente «francese» della la forma semipresidenziale che costituirà base dell'accordo politico. Il rifiuto da parte di Antonio Maccanico di inserire quel termine in un documento letto al Quirinale segna irrimediabilmente il fallimento di quel tentativo di mediazione istituzionale⁴⁶.

Per un breve periodo – in ogni caso – la forma di governo della Quinta Repubblica sembra diventare il parametro di confronto delle possibili soluzioni da adottare in Italia. Le forze politiche cominciano infatti a discutere (anche se forse con un certo livello di pretestuosità) sul “tasso di francesità” che il semipresidenzialismo all'italiana⁴⁷ dovrebbe assumere, ossia sulla quantità e qualità dei poteri che andrebbero assegnati al Capo dello Stato eletto a suffragio universale e soprattutto sull'estensione del c.d. «*domaine réservé*». Esplicitamente, infatti, i partiti di sinistra parlano della necessità che il semipresidenzialismo all'italiana sia «attenuato» allo scopo di preservare un nucleo irrinunciabile di prerogative parlamentari, che al Presidente non siano riconosciuti poteri autonomi in materia di politica estera e di difesa, né poteri di emergenza sul modello dell'art. 16 della Costituzione francese, né il potere di accesso al popolo mediante referendum. Anche in materia di scioglimento delle Camere (che costituisce la chiave di volta del sistema e forse la vera chiave interpretativa del suo funzionamento) le forze di sinistra propendono per una forte limitazione dei poteri presidenziali, confinati all'ipotesi in cui si verifici una crisi di governo non autonomamente risolvibile in Parlamento (ossia una regola non dissimile da quella già in vigore nel quadro costituzionale attuale). Mentre si chiede che l'elezione presidenziale non sia contestuale a quella parlamentare, con il risultato di dare l'impressione – come si rilevava in precedenza – che l'ipotesi della coabitazione non sia affatto vissuta come un

⁴⁵ È questa la lettura di A. Barbera e C. Fusaro, *Il modello*, cit., 382 ss.

⁴⁶ Si tratta del c.d. «preambolo» letto il 10 febbraio 1996 – e richiamato due anni più tardi da Cesare Salvi all'atto di presentazione della sua “bozza” – nel quale si specificava che «la larga maggioranza delle forze politiche interpellate e disposte a sostenere il governo ha mostrato un orientamento inequivocabilmente indirizzato all'investitura popolare diretta del Capo dello Stato e all'innesto, sugli attuali poteri del Presidente della Repubblica, di poteri di governo specificamente in tema di politica internazionale e di difesa, coniugandoli con la tradizione del nostro sistema parlamentare, secondo il modello definito semipresidenziale dalla dottrina giuridica e politologica».

⁴⁷ L'espressione è di G. Bognetti, *Semipresidenzialismo*, Milano, il Sole 24 ore, 1998, 29 ss., il quale reputa che tutte le proposte *soi disant* semipresidenziali discusse in Italia nel corso degli anni '90 fossero ben lontane dal sistema francese, e si avvicinassero piuttosto a classici modelli parlamentari con un Capo dello Stato di garanzia, con la sola variante dell'elezione diretta in luogo di quella indiretta.

male necessario possibilmente da evitare, ma addirittura come una risorsa del sistema da incentivare.

Forze politiche fortemente divise, insomma, per un momento paiono accordarsi su un modello semipresidenziale alquanto lontano dal prototipo francese (magari litigando poi sull'opportunità di un riferimento "geografico" esplicito), proprio perché è quello che sembra meglio consentire loro, nella sua naturale ambiguità, di tenersi "le mani libere", di immaginare esiti divergenti o opposti, di assecondare le singole ambizioni politiche di breve periodo.

5. *La commissione bicamerale del 1997 e la codificazione del "semipresidenzialismo all'italiana".*

Dopo il fallimento del tentativo Maccanico e lo scioglimento delle Camere, nel corso della XIII legislatura si realizza il più serio tentativo di introdurre, nell'ordinamento costituzionale italiano, una forma di governo di tipo semipresidenziale.

Come ampiamente noto, le due opzioni in discussione durante i lavori della Commissione Bicamerale istituita nel 1997, e presieduta da Massimo D'Alema sono quella di una forma di governo neoparlamentare imperniata sullo stretto rapporto governo-parlamento-corpo elettorale, e quella di una forma di governo detta «semipresidenziale», ossia incentrata sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Faccio notare che tale impostazione sembra accreditare la tesi (assai opinabile) che vi sia una sorta di *intercambiabilità* tra semipresidenzialismo (dualista) e premierato (monista), che si tratti di due forme sostanzialmente simili, in quanto accomunate dall'elezione diretta (o semidiretta) di una carica monocratica di vertice, che insomma si possa utilmente *scambiare* l'una con l'altra allo scopo di raggiungere un compromesso⁴⁸. Come è altrettanto noto, la scelta finale per il semipresidenzialismo, all'esito del voto "a sorpresa" del 4 giugno 1997, non è certo il frutto di una riflessione su quale dei due sistemi appaia il più adatto alle istituzioni italiane, né tanto meno sui singoli punti caratteristici del sistema francese. Che lo si voglia interpretare

⁴⁸ Tesi peraltro accreditata anche in dottrina (si veda ad es. M. Duverger, *La forma di governo semipresidenziale*, cit., 154, secondo cui «la differenza interna tra un esito neo-parlamentare ed uno semi-presidenziale è molto meno importante del tratto comune costituito dalla bipolarizzazione nazionale attraverso l'elezione diretta del Capo dell'esecutivo». Non mancano, come noto, tesi opposte, dirette, come si è visto in precedenza, a dimostrare l'irriducibilità delle caratteristiche delle forme di governo dualistiche al monismo che distingue ogni sistema neoparlamentare (cfr. per tutti C. Fusaro, *Le radici*, cit., *passim*; Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit.).

come il semplice prodotto di una vicenda casuale, o meno rozzamente come il risultato della somma di convergenti interessi politici, i quali però nulla hanno a che vedere con l'individuazione della «migliore» forma di governo (o comunque di quella più adatta, in termini di compatibilità e adeguatezza, alle caratteristiche del sistema politico-sociale del nostro paese)⁴⁹, in ogni caso l'esito di quel voto costringe i partiti (e specialmente quelli tradizionalmente più ostili a qualsiasi ipotesi di “democrazia di investitura”) a cimentarsi in concreto con le possibilità di adattamento del semipresidenzialismo alla realtà italiana.

Presto, tuttavia, si dimostra la natura assolutamente effimera di quel voto, e dunque la fragilità del contenuto di quella proposta. Contestualmente, si manifesta l'atteggiamento “tattico” delle forze politiche, la loro furbizia opportunistica e la loro propensione a misurare le singole soluzioni sulla base del proprio obiettivo politico immediato. Nell'intento di “non far deragliare il treno”, ossia di mantenere il fragile accordo che si profila, una volta maturata l'opzione per il modello (ma forse sarebbe meglio dire la “parola”) «semipresidenziale», il prototipo francese viene sottoposto a molteplici contaminazioni, con l'introduzione di istituti tratti da diversi e alternativi sistemi di governo, nel disperato tentativo di «accrescere il potenziale consenso di una molteplicità di soggetti tutti ritenuti rilevanti» e di «conciliare obiettivi assai diversi, talora addirittura in contrasto fra loro, rinunciando così a improntare la progettazione costituzionale a criteri e priorità minimamente rigorosi»⁵⁰. L'esito, come molti autori non hanno cessato di osservare, appare in definitiva «modesto e confuso»⁵¹.

Del modello francese, infatti, il semipresidenzialismo all'italiana finisce per conservare poco più che l'elezione diretta del Presidente.

In primo luogo, lo scontro apertosi sulla legge elettorale non consente di abbinare la forma di governo con il maggioritario uninominale a doppio turno. È possibile che, come sostenuto in quei giorni, l'indissolubile binomio tra semipresidenzialismo e doppio turno

⁴⁹ In alcuni esponenti della maggioranza di centro sinistra la preferenza per il semipresidenzialismo apparirebbe come un'occasione per mettere in difficoltà il “nemico interno” Massimo D'Alema. Per Gianfranco Fini si aprirebbe così la possibilità di rivendicare una vittoria politica (essendo stato il suo partito anche negli anni precedenti il massimo sponsor di tale modello), anche se il risultato finale appariva distantissimo dal modello originale francese. Per la Lega si tratterebbe semplicemente di “far saltare il banco”, ossia di far prevalere la soluzione più destabilizzante rispetto ai complessivi equilibri tra le forze politiche e dunque, in sostanza, determinare il deragliamento finale dell'intera operazione politica messa in piedi con la Bicamerale.

⁵⁰ A. Barbera e C. Fusaro, *Il modello*, cit., 388, n. 43.

⁵¹ Cfr. il giudizio, ricordato da G. Pasquino, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, in *Il Mulino*, 1997, 685, dei principali notisti politici, da Ezio Mauro (*Riforme senz'anima*, in *La Repubblica*, 26 giugno 1997) a Ferruccio De Bortoli (*La Repubblica dei compromessi*, in *Il Corriere della Sera*, 29 giugno 1997).

costituisca una affermazione «del tutto infondata dal punto di vista dell'analisi comparata dei semipresidenzialismi esistenti»⁵². Ma è pur vero che proprio grazie a quella legge elettorale il sistema dei partiti in Francia ha potuto nel tempo stabilizzarsi. Quindi il funzionamento *in concreto* della forma di governo francese è dipeso strettamente dalla legge elettorale. Quella «grammatica bipolare» che la Costituzione del 1958 rendeva imprescindibile ha potuto essere naturalmente assecondata, almeno a partire dagli anni '70, grazie al maggioritario uninominale a doppio turno, che ha consegnato al paese un sistema dei partiti in grado di funzionare come strumento di legittimazione del potere⁵³.

Invece nel corso del dibattito in bicamerale, all'esito di una faticosa e farraginoso discussione, viene alla fine compiuta l'opzione per un complicato “doppio turno di coalizione”, giudicato da molti un vero “mostro giuridico”, e soprattutto completamente sganciato dalla forma di governo, perché rispondente a logiche del tutto diverse⁵⁴. Ciò che non si riesce a cogliere dell'esperienza francese, in particolare, è il delicato equilibrio realizzato tra la legittimazione elettorale dell'organo monocratico “Presidente” e l'elezione in collegi uninominali della rappresentanza politica collettiva. Come è stato correttamente osservato, infatti, è difficile ritenere pienamente sovrapponibili l'elezione diretta del Capo dello Stato «con un sistema di formazione della rappresentanza parlamentare semplificato dalla gestione di coalizioni partitiche di provenienza elettorale non necessariamente omogenea»⁵⁵.

In secondo luogo, coloro che erano stati sconfitti nel voto sul tipo di modello, cercano di riportare una tardiva vittoria recuperando ciò che era stato perduto con l'abbandono del premierato attraverso un intervento sui poteri del presidente eletto a suffragio universale. In particolare, il progetto della Bicamerale limita fortemente il potere di scioglimento. Esso non è discrezionale, ma limitato a specifiche e tipizzate situazioni di arbitrato politico, in cui il primo ministro deve presentare le dimissioni del governo. L'unica concessione al

⁵² G. Pasquino, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, cit., 686.

⁵³ E non si dimentichi che, a partire dalla lezione di Leopoldo Elia (L. Elia, *Forme di governo*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.), la configurazione del sistema dei partiti è diventata l'elemento determinante del funzionamento concreto di qualsiasi forma di governo.

⁵⁴ Come osserva ancora G. Pasquino, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, cit., 687, «mentre la forma di governo dovrebbe fornire una risposta sistemica ai problemi del funzionamento del circuito istituzionale (Presidente, primo ministro e governo, Parlamento), la nuova legge elettorale, senza neppure interrogarsi sugli inconvenienti del passato prossimo, sarebbe servita esclusivamente a dare risposte particolaristiche a interessi di parte, ostentatamente “partigiani”». Per una sommaria descrizione della proposta di legge elettorale cfr. C. Fusaro, *Le radici*, cit., 131 ss.

⁵⁵ M. Carducci, *Presidenzialismo e coalizioni elettorali*, in *Quad. Cost.*, 1998, n. 1, 149 ss.

Presidente è la possibilità riconosciutagli di sciogliere l'Assemblea appena eletto (a ciò è preordinato l'obbligo del primo ministro di rassegnare le dimissioni nelle mani del Presidente neo eletto), allo scopo di riallineare le maggioranze, mentre gli è precluso lo scioglimento in caso di elezioni parlamentari successive⁵⁶. Nel complesso il depotenziamento di questo essenziale istituto della Quinta Repubblica è evidente. Come taluno ha osservato, lo scioglimento non potrebbe essere facilmente attivato neppure in caso di accordo tra Presidente e primo ministro (in funzione antiparlamentare), e comunque resterebbe precluso nel caso in cui elezioni di medio termine (o consultazioni referendarie) denunciassero un sopravvenuto "difetto di rappresentatività"⁵⁷. Tale scelta appare funzionale al rafforzamento del potere di controllo sul funzionamento del sistema da parte dei partiti, i quali difficilmente potrebbero essere messi in difficoltà da un Presidente, e neppure da un primo ministro, che decidesse di perseguire una politica autonoma.

Alla stessa logica di impedire al Presidente della Repubblica un compiuto e incisivo concorso alla funzione di indirizzo politico sembra inoltre ispirata la scelta, nuovamente divergente con la Costituzione francese del 1958, di non consentire al Presidente di presiedere il consiglio dei ministri.

Non è qui, ovviamente, in discussione la maggiore o minore bontà di quel sistema. Si intende soltanto rilevare che, anche all'esito dei lavori della Bicamerale, la capacità di "circolazione" della forma di governo della Quinta Repubblica appare assolutamente deficitaria. Si adotta la parola "semipresidenzialismo", ma poi si confeziona un sistema che con la Francia ha ben poco a che fare. «Semipresidenzialismo debole», lo ha chiamato qualcuno⁵⁸. Sicuramente semipresidenzialismo squilibrato, nel senso di scarsamente incline a funzionare secondo i canoni «ordinati» del modello "duale". Invece di dipendere dall'esito delle consultazioni elettorali parlamentari, il funzionamento in concreto della forma di governo finirebbe probabilmente per dipendere dalla specifica personalità di chi accede alla Presidenza, assecondando così una inclinazione «verso l'instaurazione di un *circuit de confiance* fra *leader* e maggioranza popolare»⁵⁹. Nuovamente, la democrazia di mera investitura trionferebbe sulla democrazia di indirizzo.

⁵⁶ Sul punto G. Pitruzzella, *L'ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Diritto Pubblico*, 1997, 736 ss.

⁵⁷ C. Pinelli, *Problemi e prospettive per la forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 1997, 720 ss.

⁵⁸ Pasquino, *Dal premierato forte al semipresidenzialismo debole*, cit.

⁵⁹ A. Di Giovine, *L'irregolarità comparatistica*, cit., 65.

Con due aggravanti, però. Che la Costituzione non riconoscerebbe formalmente al Presidente quei poteri che logicamente egli potrebbe pretendere di esercitare in conseguenza della forte legittimazione popolare di cui è investito. E che inevitabilmente cercherebbe di esercitare comunque, dal momento che, come è stato giustamente osservato, «il contesto politico italiano rende difficile immaginare un ruolo presidenziale asetticamente interpretato»⁶⁰. Mentre, d'altro canto, neppure al primo ministro sarebbe probabilmente consentito, nei periodi di coabitazione, l'effettivo esercizio di un ruolo analogo a quello che gli è assegnato dalla Costituzione del 1958. Da un lato, infatti, nel caso di omogeneità politica tra Presidente e maggioranza parlamentare, al Presidente non verrebbero riconosciuti rilevanti poteri che gli consentano di assumere il ruolo di effettivo capo di quella maggioranza. Dall'altro lato, nei casi di divergenza, il primo ministro rischierebbe di non essere, a differenza che in Francia, l'indiscusso leader della maggioranza parlamentare, dal momento che un sistema elettorale privo di effettivi meccanismi di semplificazione potrebbe consegnare al Presidente un quadro politico frammentato che lo costringerebbe a contrattarne il nome all'esito di lunghi e defatiganti colloqui con partiti e partitini. La coabitazione, dunque, invece di funzionare con il "motore di riserva", rischierebbe di essere assolutamente paralizzata.

Altre pretese analogie con il sistema francese sono poco più che di facciata. È così per la non obbligatorietà del voto di fiducia iniziale, che sembra in contrasto «rispetto alla complessiva evoluzione del sistema francese»⁶¹, ed è così anche per il voto di sfiducia, che deve sì essere espresso a maggioranza assoluta, ma che ovviamente non ha una disciplina neppure lontanamente paragonabile a quella dell'art. 49 comma III.

Molti autori tra quelli che più positivamente avevano salutato l'ipotesi semipresidenziale criticano aspramente il modello uscito dalla Bicamerale proprio perché lontanissimo dal prototipo francese. Ancora anni dopo si osserva che ben difficilmente quel modello, se approvato, avrebbe condotto a una razionalizzazione/innovazione contribuendo a risolvere i problemi di governabilità del paese. E questo proprio perché pur prevedendo l'elezione diretta, non aveva poi ritenuto di puntellarla (e così giustificarla) con un reale potenziamento dei poteri del Presidente (a cominciare dal potere di scioglimento), e quelli del primo ministro (a cominciare dall'effettiva leadership sulla sua maggioranza e dalla

⁶⁰ C. Fusaro, *Le radici*, cit., 122.

⁶¹ A. Giovannelli, *La via francese*, cit., 405.

capacità di imporre l'indirizzo politico del governo su un riottoso e frammentato Parlamento). I vincitori erano, ancora una volta, i partiti e la loro capacità di reciproco blocco e freno⁶², e il rischio era quello di «un sistema ancora più debole di quello attuale, con maggioranze e poteri istituzionali divisi, e caratterizzato da laceranti contrapposizioni e immobilismo istituzionale»⁶³.

Volendo andare alla ricerca di una spiegazione più “sistemica” (cioè meno legata alla contingenza e alle ragioni di opportunismo spicciolo) delle cause che hanno condotto, in quella stretta politica, a un paradossale allontanamento dal modello francese proprio nel momento in cui il “semipresidenzialismo” diventava l’opzione concretamente selezionata, potremmo forse ragionare nei termini seguenti. L’idea di potenziare i poteri del Presidente della Repubblica era anche nata, nella prima fase della transizione italiana, in conseguenza del modo in cui era concretamente funzionata la forma di governo sotto la presidenza Scalfaro. Il sistematico utilizzo dei “governi del Presidente” (non solo nel 92-93, ma anche dopo la caduta del primo governo Berlusconi alla fine del 1994) aveva fatto parlare taluno di vere e proprie «potenzialità dualistiche» della stessa Costituzione del 1948⁶⁴, e aveva convinto molti teorici che fosse ormai indispensabile assecondare tali potenzialità poggiandole su una legittimazione più forte del Capo dello Stato (attraverso l’elezione diretta).

Quando, invece, l’opzione semipresidenziale si concretizza nell’approvazione di un testo, quel momento è ormai passato. Il governo Prodi poggia su una più forte legittimazione, non è un “governo del Presidente”. Si potrebbe dire che l’equilibrio (per quanto ancora instabile) si è spostato sull’asse primo-ministeriale. Il testo Salvi finisce così – schizofrenicamente – per tenere insieme il vecchio intento di aumentare la legittimazione di chi – negli anni precedenti e anche a prezzo di violente critiche politiche – aveva costituito *de facto* il baricentro del sistema, con le ormai prevalenti istanze primoministeriali. E così, se da un lato aumenta la legittimazione del Presidente, con l’elezione diretta, dall’altro lato ne diminuisce i poteri, a vantaggio dell’asse Parlamento-partiti-maggioranza-governo. Quanto di più lontano, ovviamente, dal sistema francese, il quale, pur nella sua proverbiale flessibilità e capacità di adattamento, manifesta tale flessibilità all’interno del circuito

⁶² Così G. Pasquino, *Le istituzioni di Arlecchino*, Napoli, Scriptaweb, 2007, 3° ed., 119 s.

⁶³ Così S. Gambino, *La forma di governo francese*, cit., 232.

⁶⁴ Si veda in particolare, per un inquadramento sistematico di tal genere, P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, cit., spec. 49 ss.

esecutivo, garantendo sempre e comunque, attraverso specifiche regole costituzionali, la supremazia di quest'ultimo sul Parlamento.

Un secondo equivoco di fondo, poi, finisce per condizionare il dibattito italiano sulla riforma semipresidenziale. Abbiamo già accennato alla irresistibile vena “coabitazionista” dimostrata da molti di coloro che approvano il progetto, e che emerge con chiarezza dalla lettura della relazione di accompagnamento alla proposta di revisione della forma di governo⁶⁵: quasi che la coabitazione non fosse un momento patologico da evitare, ma un dato fisiologico e quasi virtuoso del sistema, essi vogliono a tutti i costi insistere per la divaricazione delle elezioni presidenziali e legislative, come se perseguissero la coabitazione come un fine. Sembra quasi che la coabitazione sia interpretata come un ordinario strumento di *checks and balances*, da utilizzare allo scopo di limitare reciprocamente i poteri dei leader. Ormai consci che con l'elezione diretta il circuito della Presidenza della Repubblica non sarebbe più stato occupato da *outsiders*, bensì da leader di primo livello, (e così, anche, la carica di primo ministro), i fautori di quella soluzione vogliono in qualche modo scongiurare a priori la possibile deriva plebiscitaria dell'uno come dell'altro, attraverso un loro reciproco freno e annullamento. In ogni caso, quel progetto va palesamente controcorrente, rispetto alle spinte che negli stessi anni provengono, in ambienti intellettuali e politici francesi, verso soluzioni in grado di impedire il nuovo ripetersi di coabitazioni (a cominciare dal Comitato Vedel del 1993). I più maligni hanno addirittura sostenuto che la potenziale diarchia in seno all'esecutivo finisce per piacere alle forze politiche anche per ragioni coalizionali. Prevedendo (con il solito difetto di miopia) che le maggioranze future non sarebbero state dissimili dalle attuali, e cioè fondate sull'alleanza di due o più partiti principali, appare utile offrire alla “*politique politicienne*” la possibilità di avere a disposizione due cariche monocratiche di vertice da spartire, evitando così di doversi disputare l'unica carica a disposizione di un sistema monistico⁶⁶.

Vi è poi una terza questione, forse la più rilevante, che non viene neppure affrontata nel dibattito parlamentare, e che appare invece il punto chiave – secondo la dottrina francese prevalente – della discussione intorno alla forma di governo della Quinta Repubblica. Ossia

⁶⁵ Scrive infatti Cesare Salvi nella sua relazione, che il semipresidenzialismo “all'italiana” avrebbe avuto il grande pregio di definire un sistema flessibile, aperto a molteplici esiti, nel quale il Presidente avrebbe potuto agire come un potere “di riserva”, capace di espandersi in tutte le sue potenzialità proprio «nei casi di impossibilità o difficoltà di regolare funzionamento del governo parlamentare» (cfr. G. Salvi, *Relazione sulla forma di governo*, in *Commissione parlamentare per le riforme costituzionali*, XIII legislatura, Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione. Camera, n. 5931; Senato, n. 2583).

⁶⁶ Così C. Fusaro, *Le radici*, cit., 99.

la questione della responsabilità presidenziale. Come è stato osservato, vi sarebbe in Francia una «inquietante tendenza allo sviluppo della *irresponsabilità dei governanti*»⁶⁷. Quello della totale irresponsabilità in cui sembra immersa la carica presidenziale appare certamente uno dei problemi costituzionali più rilevanti e irrisolti dell'assetto istituzionale francese. Una irresponsabilità che è giuridica (nel momento in cui nessun giudice può giudicare gli atti compiuti da un Presidente che è anche il vertice dell'esecutivo, neppure se extrafunzionali) ma anche, e soprattutto, politica. Se è impossibile far valere la responsabilità giuridica del Presidente, infatti, è altresì difficile metterne in gioco la responsabilità politica. Si pensi agli atti presidenziali privi di controfirma (referendum, scioglimento dell'assemblea nazionale, poteri di eccezione ex art. 16), alla forte restrizione delle condizioni di *mise en jeu* parlamentare della responsabilità dell'esecutivo e alla soppressione dell'investitura parlamentare di quest'ultimo, alla sottomissione *de facto* del primo ministro al Presidente (salve le ipotesi di coabitazione). Ma se ben si riflette, neppure la prassi della coabitazione ha restituito al sistema politico francese forme adeguate di esercizio della responsabilità politica. Anzi, a ben vedere la coabitazione non è che la conseguenza del rifiuto da parte del Presidente di dimettersi a seguito di una sconfitta elettorale della sua maggioranza alle elezioni politiche. È l'invenzione della coabitazione ad aver consentito ai Presidenti di farsi schermo della propria carica e di rifiutarsi di trarre le conseguenze politiche del voto, restando al loro posto nonostante la sconfitta⁶⁸.

Proprio tale preoccupante situazione ha suscitato un acceso dibattito, da cui è scaturita la nota revisione costituzionale dell'art. 68, la quale peraltro non è stata a sua volta esente da critiche⁶⁹.

⁶⁷ O. Beaud, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V^e République*, in RDP, 1998, n. 5-6, 1541 ss.

⁶⁸ Insomma, la V Repubblica, proprio grazie all'esaltazione di radice gaulliana del «*fait majoritaire*» e dell'investitura diretta, sembra aver tradito le stesse ragioni della sua nascita, che si rintracciavano nella volontà di restituire vigore al circuito della rappresentanza politica, atrofizzato dalla crisi del sistema parlamentare. Affidando all'esecutivo, e segnatamente al Presidente, il compito di farsi interprete della sovranità popolare, «confiscata» dal circuito perverso della rappresentanza parlamentare, si sarebbe in realtà creato un potere privo di responsabilità, in quanto il suo titolare non sarebbe chiamato a rendere conto politicamente delle proprie azioni se non in occasione delle successive elezioni presidenziali. Sul punto cfr. in particolare le acute osservazioni di B. François, *Misère de la V^e République*, cit., *passim*.

⁶⁹ Cfr. E. Grosso, *Francia*, cit., 80 ss.; Id., *La riforma dell'immunità presidenziale nell'ordinamento costituzionale francese. Verso la dissoluzione del principio di responsabilità?*, in L. Carlassare (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, Cedam, 2003, 93 ss., e ampia bibliografia *ivi* citata. La tesi, in particolare, è che, con l'introduzione dell'*impeachment* politicamente gestito e controllato, sembrerebbe trionfare il modello del grande lavacro esercitato dal corpo elettorale, dell'investitura popolare capace di superare qualsiasi giudizio sull'operato dell'eletto, anche se penalmente rilevante. È un'idea che vorrebbe accreditare la tesi secondo cui, tra i modi per azionare e far valere la responsabilità dei politici, il migliore sarebbe sempre quello di affidare il giudizio, e la relativa sanzione, all'*ordalia del rito elettorale*, all'appello al principio democratico, piuttosto che al controllo giurisdizionale sulla legalità dei comportamenti.

Ciò che tuttavia stupisce è la totale assenza di un qualunque dibattito sul punto in occasione della proposta di introduzione del semipresidenzialismo in Italia. Forse tale assenza si spiega con il fatto che irrisolta restava la questione di fondo concernente il ruolo del Presidente (e dunque la declinazione dei suoi poteri), che mezzo Parlamento voleva “politico” e l’altro mezzo di mera garanzia. Ma in ogni caso appare fortemente criticabile una soluzione che, di fronte a una oggettiva dilatazione dei poteri attribuiti al Presidente, non preveda poi forme di *mise en jeu* della sua responsabilità⁷⁰. A meno di non voler sostenere, come ha fatto qualcuno, che proprio l’ambiguità di fondo di un Presidente della Repubblica dotato di effettivi poteri di indirizzo politico ma virtualmente irresponsabile «può apparire funzionale a chi, magari senza avvedersene, nutre una grande sfiducia nella capacità di scelta dei cittadini ... ed è alla ricerca, perciò, della figura monocratica che possa tenere la democrazia sotto tutela»⁷¹.

Se così fosse, si potrebbe dire che vi è una costante di fondo, indipendente dalla scelta in concreto del singolo modello istituzionale (che finisce per risultare addirittura, come si è visto prima, intercambiabile), verso un sistema a basso tasso di responsabilità, incanalato sui binari della democrazia di mera investitura, che affida all’esecutivo (sia esso rappresentato – non è più dirimente in tale ottica – da un *premier* o da un Presidente direttamente eletto) il compito di farsi interprete della sovranità popolare, che si ritiene “confiscata” dal circuito perverso della rappresentanza parlamentare, creando così un potere privo di responsabilità, in quanto il suo titolare non sarebbe chiamato a rendere conto politicamente delle proprie azioni se non in occasione delle successive elezioni. Questa soluzione, forse, più che un omaggio ad una pretesa «*exception française*», costituirebbe, come è stato detto, il risultato «più ambiguamente omogeneo alle inquietanti tendenze delle società contemporanee»⁷², ancorché assai lontano da alcuni obiettivi fino ad oggi ritenuti «comuni» del costituzionalismo europeo.

Per riassumere: rapporto tra specifici poteri attribuiti al Presidente e intensità della sua legittimazione; ruolo “patologico” o “fisiologico” delle coabitazioni; nodo della responsabilità; rapporto tra elezione presidenziale e parlamentare e ruolo stabilizzatore della legge elettorale. Su questi quattro essenziali punti di snodo del delicato equilibrio

⁷⁰ Cfr., sul punto, C. Grisolia, *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, in P. Caretti (cur.), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, 151 ss.

⁷¹ C. Fusaro, *Le radici*, cit., 100.

⁷² A Di Giovine, *L’irregolarità*, cit., 65.

istituzionale della Quinta Repubblica le soluzioni adottate dalla Bicamerale appaiono particolarmente carenti, ambigue e prive di adeguato approfondimento. Tali carenze sono state, sia pure con sfumature diverse e talvolta con proposte di soluzione opposte, quasi unanimemente sottolineate dalla dottrina, che ha adottato un atteggiamento di sostanziale bocciatura del testo. Il risultato è in ogni caso a tutti noto. Il progetto di riforma, dopo esser stato oggetto di alterne vicende e di ulteriori modifiche e riscritture che ne stravolgono ulteriormente l'impianto⁷³, si arena in Parlamento per la venuta meno dell'interesse, da parte del leader dell'opposizione, di collaborare con la maggioranza, e viene definitivamente affossato dalla crisi del governo Prodi alla fine del 1998.

6. *Qualche riflessione conclusiva.*

Anche il crepuscolo del semipresidenzialismo all'italiana mostra tutti i suoi paradossi, e dimostra – se ancora ce ne fosse bisogno – che le forze politiche non erano affatto interessate “in astratto” alla ricerca di una forma di governo utile al migliore funzionamento del sistema politico italiano e ad una rapida uscita dalla transizione, bensì “in concreto” a quella che massimizasse specifici vantaggi politici immediati: si pensi che il più strenuo apologeta di un «semipresidenzialismo forte» di ispirazione francese, Gianfranco Fini, diventa l'ultimo difensore della soluzione annacquata votata in Bicamerale, mentre Silvio Berlusconi, notoriamente poco interessato (almeno in quel momento) al presidenzialismo, fa formalmente cadere l'accordo proprio sui poteri del Presidente, sostenendo che essi sarebbero troppo esigui. A dimostrazione, come fu scritto all'epoca dei fatti, che la spaccatura rispondeva in definitiva a valutazioni politiche e non di merito⁷⁴.

A quei politici non si può che ricordare il monito – inascoltato – di Calamandrei, che nel 1947, dinanzi all'Assemblea Costituente, invitava i suoi colleghi a essere presbiteri anziché miopi, ossia a guardare lontano, senza levare troppo lo sguardo al contingente.

Nonostante gli auspici di taluno, con il tramonto della Bicamerale si esaurisce anche ogni concreta ipotesi di introdurre in Italia una forma di governo di tipo semipresidenziale. Se si

⁷³ Analiticamente descritte da A. Giovannelli, *La via francese*, cit., 415 ss.

⁷⁴ Se ai tempi del fallimento del piano di Maccanico era stato Fini a rifiutare l'accordo, nell'illusione di vincere le elezioni (sacrificando cioè il merito del progetto all'obiettivo politico), ora era Berlusconi a far saltare l'accordo, non ritenendo più convenienti alcune contropartite che gli erano state assicurate su altri fronti (a cominciare dalla revisione del Titolo IV sul potere giudiziario).

eccettua qualche tardivo e sporadico ritorno di fiamma, negli anni successivi vengono battute strade completamente diverse. Nessuno dei due processi riformatori che hanno caratterizzato la XIV e la XV legislatura hanno più preso in considerazione, neppure come alternativa, l'ipotesi dell'elezione diretta dal Presidente della Repubblica. Il progetto di riforma del 2005, poi bocciato dal referendum popolare del 2006, introduce una forma di premierato, attraverso il rafforzamento dei poteri del governo nel quadro assolutamente monistico di un parlamentarismo razionalizzato. Mentre l'articolo approvato *in limine finis* dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera nell'autunno del 2007 ne ha sostanzialmente riprodotto alcuni aspetti, confermando la generica opzione per una forma di governo vagamente primoministeriale.

Se non si fossero vissuti gli anni precedenti, sembrerebbe quasi, come taluno ha acutamente osservato⁷⁵, che il modello francese, chiaramente in crisi di consenso, non sia mai stato oggetto di attenzione, quasi a voler giustificare la nota tesi secondo la quale, se la vittoria ha molti padri, la sconfitta è sempre orfana.

Come un fiume carsico, ogni tanto rispunta, nelle dichiarazioni rilasciate dai politici ai giornali, qualche riferimento al semipresidenzialismo. La nascita del Partito Democratico nella prima metà del 2007, ha fornito a qualche suo dirigente l'occasione per rilanciare (genericamente) il sistema francese come strumento di freno alla frammentazione⁷⁶. Alcuni mesi dopo, sempre in ambienti vicini al PD, si sostiene la necessità dell'elezione diretta di un organo monocratico («Presidente o premier si vedrà»), come strumento che «metta in grado chi vince le elezioni di governare davvero come in Francia»⁷⁷. Tale sortita, peraltro, suscita una opposta levata di scudi da parte di settori della maggioranza di governo, o contrari a priori a ogni ipotesi di elezione diretta (come Rifondazione comunista), o preoccupati di possibili e distruttive lacerazioni interne allo stesso PD⁷⁸.

Si tratta di interventi del tutto estemporanei, privi di qualunque compiuta riflessione sulle virtù e sui difetti del semipresidenzialismo realizzato. E soprattutto privi di una analisi delle condizioni materiali che consentono, in Francia, il funzionamento di quel delicato equilibrio, ma che potrebbero non consentirlo in altre realtà. Non bisogna infatti

⁷⁵ G. Ferrara, *Fine di un'illusione*, in *La rivista del Manifesto*, giugno 2002, citato da A. Di Giovine, *Il Parlamento della Quinta Repubblica*, cit., 189.

⁷⁶ Arturo Parisi in un'intervista a 'Il Corriere della Sera', 30 aprile 2007.

⁷⁷ Dario Franceschini in un'intervista a 'La Repubblica', 2 gennaio 2008.

⁷⁸ Cfr., a tale proposito, l'articolo di Massimo Giannini su 'La Repubblica' del 3 gennaio 2008: «Il gelo di D'Alema sui leader del PD: "Che confusione, così salta tutto"».

dimenticare – ma è una banalità – che i fenomeni giuridici sono sempre fenomeni sociali, e che nessuna regola ingegneristica potrà pretendere da sola di annullare gli “elementi di contesto” che consentono il concreto e quotidiano funzionamento di un sistema. Sto pensando in particolare – per ciò che concerne la Quinta Repubblica – al ruolo della burocrazia e più in generale della Pubblica Amministrazione, capace di rappresentare un elemento di continuità e stabilità del sistema politico sociale e addirittura, come è stato notato, protagonista nel corso degli anni di un vero e proprio «processo di colonizzazione della politica»⁷⁹, apprezzato da alcuni e fortemente criticato da altri⁸⁰. Sto pensando altresì ad ulteriori caratteristiche sconosciute al nostro paese: dal prestigio e autonomia del giudice amministrativo, a una lunga tradizione di «*esprit républicain*» e capillare cultura del rispetto delle istituzioni.

Si tratta, in ogni caso, di interventi i quali, se letti parallelamente alle riflessioni che in questi anni gli studiosi hanno continuato a svolgere sulla peculiare forma di governo della Quinta Repubblica, offrono la testimonianza del tributo di attenzione che l'Italia continua a pagare al modello francese, dell'intermittente ma mai interrotto interesse che quel sistema suscita nel nostro paese, sia per ciò che concerne la forma di governo, sia per ciò che riguarda il sistema elettorale. Un'attenzione e un interesse che restano utili, al di là delle opinioni che ciascuno dei protagonisti può maturare ed esprimere, in quanto capaci di fornire opposti argomenti al dibattito sul sistema istituzionale italiano. E questo proprio in un momento storico nel quale la Francia non solo conosce una ennesima trasformazione “congiunturale” delle sue istituzioni⁸¹, ma ha anche riattivato un acceso dibattito costituzionale, diretto alla realizzazione di una nuova e incisiva revisione di sistema, incentrata soprattutto su un riequilibrio, in funzione di una rinnovata affermazione del principio democratico, del ruolo del Parlamento rispetto a un esecutivo più responsabile⁸².

Non vorrei che gli echi di quel dibattito arrivassero da noi, nuovamente, attutiti, magari equivocati e, soprattutto, in ritardo.

⁷⁹ S. Gambino, *La forma di governo francese*, cit., 223.

⁸⁰ Mi riferisco in particolare alle note tesi di politologi come B. François, *Misère de la Ve République*, cit., spec. 25 ss., che rappresenta la svolta del 1958 non solo come un drammatico momento di emarginazione del Parlamento e più in generale della rappresentanza politica collettiva, ma come l'occasione per la salita alla ribalta di una classe di “tecnici” e funzionari pubblici lontani dal sistema tradizionale dei partiti, capaci di dominare per decenni la vita politica francese, tanto da far chiosare all'autore che «se la Francia evita l'era dei dittatori, conosce al loro posto l'era dei direttori e degli esperti».

⁸¹ Sulle quali si veda, da ultimo, S. Ceccanti, *Le istituzioni e il sistema politico*, cit., 27 ss.

⁸² Questo è lo spirito che muove le conclusioni del Comitato Balladur, che non a caso intitola il suo rapporto «*Une Ve République plus démocratique*».