

**COME IL DUALISMO DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA HA  
RITARDATO UNA RIFORMA, AL CONTRARIO, IMPELLENTE PER  
L'ALLORA QUARTA REPUBBLICA FRANCESE.**

LAPO MONTELATICI\*

*La forma di governo italiana e quella della Quarta Repubblica francese sono state più volte messe a confronto. I due Paesi sperimentano, infatti, le medesime preoccupazioni di fondo, fornendo ad esse le medesime soluzioni. Tuttavia, l'Italia rinuncia fin da subito ad impostare la propria forma di governo su basi monistiche, attribuendo alla presidenza della Repubblica un ruolo chiave nella gestione dei fievoli equilibri post-Seconda Guerra Mondiale. Il presidente della Repubblica italiano si trova, così, a gestire un alto tasso di conflittualità, al quale le poche razionalizzazioni incidenti sul rapporto di fiducia, da un lato, e l'assenza di una diversa legislazione elettorale, dall'altro, difficilmente possono porre rimedio. Altrimenti detto, l'Italia, a differenza della Quarta Repubblica francese, attribuisce alla propria forma di governo un'anima dualista, rimandando, al contempo, non solo una riforma sostanziale del proprio sistema politico, ma anche la percezione che ciò possa essere necessario.*

*Several times, the form of government of Italy and the form of government of the French Fourth Republic have been compared. Indeed, Italy and the French Fourth Republic experience the same essential concerns, finding the same solutions. However, Italy gives up restarting its own form of government on monism, giving the President of the Republic a key role in the handling of the Post-World War II feeble balance. So, the Italian President of the Republic ends up handling a high rate of conflict, which a few rationalizations influencing the vote of confidence, on one side, and the lack of a different electoral legislation, on the other, could not remedy. In other words, Italy, unlike the French Fourth Republic, gives its own form of government a dualist being, postponing, at the same time, not only a substantial reform of its own political system, but also the perception that it could be necessary.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il dibattito costituente italiano sulla forma di governo. – 2.1. Il dibattito costituente italiano sulla figura del capo dello Stato. – 3. Italia e Quarta Repubblica francese a confronto.

\* Dottorando in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

La Nuova Giuridica - Florence Law Review, ISSN © 2023 L. Montelatici. This is an open access article, blind-peer reviewed, published by Firenze University Press under the terms of the Creative Commons Attribution Licence, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. DOI:

<https://riviste.fupress.net/index.php/nuovagiuridica>

1. *Premessa.* – Italia e Quarta Repubblica francese conoscono problematiche simili, alle quali, tuttavia, pongono rimedio in maniera diversa. Se, infatti, una realtà partitica ‘pulviscolare’ impone la rinuncia a una legislazione elettorale che non sia di stampo proporzionale, e il cosiddetto “complesso del tiranno” a un rafforzamento della componente governativa, rendendo, in questo modo, la strada delle razionalizzazioni del regime parlamentare l’unica percorribile, l’allora Quarta Repubblica non eccede nella razionalizzazione della propria forma di governo, condannandosi a una fine prematura, seppur ‘avvantaggiata’ dalla crisi di Algeria – la quale si palesa sul finire degli anni Cinquanta. Al contrario, l’Italia si dota di una figura, quale quella del presidente della Repubblica, la cui rilevanza sullo scacchiere politico – in virtù dei poteri attribuitigli e della instabile situazione politica italiana – allontana gli spettri di una grave crisi della Repubblica, ritardando, al contempo, la percezione che il Paese manchi di una riforma strutturale delle proprie istituzioni. Altrimenti detto, sia l’assenza di una crisi esiziale, sia la presenza di una carica monocratica costituente un *unicum* nel panorama dei regimi parlamentari impediscono il superamento della nostra forma di governo. Al contempo, una volta esauritosi l’influsso della cosiddetta “via politica”<sup>1</sup> – la quale si basa sul rinnovamento delle sole formule politiche –, si comincia a discutere di come riformare la nostra forma di governo. Tuttavia, la discussione, più che su delle razionalizzazioni puntuali, si concentra sulla figura del capo dello Stato, la quale viene avvertita, da un lato, come una “valvola di sfogo” necessaria in un sistema reputato irrimediabile, dall’altro, come il capofila di una “grande riforma” che guardi altrove. Nello specifico, si guarda alla Francia, in cui la mancata impronta dualista della Quarta Repubblica ha generato una forma di governo – tuttora vigente – di difficile inquadramento, oltre che foriera di forti contraddizioni<sup>2</sup>. L’Italia si interroga, a tal proposito, sulla natura di questa particolare forma di governo, arrivando, addirittura, a proporre il ‘trapianto’ in patria, il quale, tuttavia, non può esulare da una questione di fondo, ovvero quale sia la vera natura della nostra forma di governo.

2. *Il dibattito costituente italiano sulla forma di governo.* – Con l’inizio dei lavori costituenti fu istituita una commissione speciale, la quale, incaricata di elaborare e proporre un progetto di costituzione, prese, informalmente, il nome di Commissione dei Settantacinque. Ai lavori di questa commissione presero parte illustri esponenti dei principali partiti dell’arco costituzionale, i quali, tra i vari temi discussi, si confrontarono sulla forma di governo che l’Italia avrebbe dovuto

---

<sup>1</sup> Così, P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991, pp. 313-320: «dopo il fallimento della riforma elettorale [del 1953, ndr] e dopo gli accenni presidenzialisti di Gronchi la via di sviluppo della democrazia italiana è segnata: essa non potrà essere che quella politica attraverso progressive aggregazioni al centro di nuove forze politiche e parlamentari».

<sup>2</sup> Per un approfondimento sulla Quinta Repubblica francese, cfr. M. MARCHI, *Presidenzialismo a metà. Modello francese, passione italiana*, Bologna, 2023.

adottare<sup>3</sup>. E, al tempo, le scelte si concentrarono sui modelli allora ‘disponibili’: quello *parlamentare*, ben noto all’Italia; quello *presidenziale*<sup>4</sup>, sostenuto da poche voci, sebbene autorevoli, come Piero Calamandrei (1889-1956); quello *direttoriale*, proveniente dalla vicina Svizzera<sup>5</sup>, il quale fu quasi subito rimosso dal dibattito costituente<sup>6</sup>.

Come è noto, la Commissione dei Settantacinque approdò, infine, al modello parlamentare, che, agli occhi della dottrina del tempo<sup>7</sup>, risultava inevitabile, data la conformazione del sistema partitico italiano. Tuttavia, ciò non scoraggiò i costituenti, che, infatti, si prodigarono a che venisse impedita la riemersione dell’*assemblearismo*<sup>8</sup>. E, a tal proposito, nella seconda sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, fu approvato un ordine del giorno<sup>9</sup> – a nome Perassi<sup>10</sup> – che manifestava, a chiare lettere, l’opportunità che il modello parlamentare venisse disciplinato «con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Tuttavia, per quanto il dibattito si fosse spostato tutto sulle razionalizzazioni della forma di governo parlamentare, l’ordine del giorno Perassi risultò, perlopiù, eluso<sup>11</sup>. Infatti, i costituenti non si spingeranno oltre l’art. 94

<sup>3</sup> Sul punto, cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti alla Assemblée Costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, 1984, Volume III: La Costituente italiana. Aspetti del sistema costituzionale, p. 38: «da discussione prese le mosse da due relazioni, una di Costantino Mortati, l’altra del repubblicano Conti».

<sup>4</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. M. TEODORI, *Costituzione italiana e modello americano. Memorandum per la riforma dello Stato*, Milano, 1992.

<sup>5</sup> Per un approfondimento sulle influenze della Svizzera sul dibattito costituente italiano, cfr. S. BASILE, *La cultura politico-istituzionale e le esperienze «tedesche»*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna, 1980, Tomo I: Costituzione italiana e modelli stranieri, pp. 87-92.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 38, i quali ricordano che l’ordine del giorno Perassi «respinge anche la forma di governo direttoriale (collocandosi così al di qua della stessa relazione Mortati)».

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l’opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., Tomo II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale, p. 100: «i componenti della II Sottocommissione si dichiararono a grande maggioranza, seppure con argomentazioni diverse e con toni ed accenti diversi (si pensi ad esempio alle differenti posizioni degli onorevoli Bozzi e La Rocca), a favore del Governo parlamentare e sostennero la necessità di introdurre congegni adatti ad evitare i gravi inconvenienti verificatisi in Italia [...] e in altri paesi nel periodo precedente la seconda guerra mondiale».

<sup>8</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 17, i quali ricordano che l’esperienza prefascista «fa temere il regime di assemblea e, in questo, o la dittatura dei partiti di maggioranza, o la frammentazione e l’indebolimento conseguente del governo».

<sup>9</sup> Cfr. *Appendici generali della Parte seconda, L’organizzazione costituzionale dello Stato, 4 settembre 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, La Nascita della Costituzione, accessibile su <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2generali/01/01/index.htm?008.htm&2>, consultato il 10 febbraio 2024.

<sup>10</sup> Tomaso Perassi (1886-1960) fu esponente del Partito Repubblicano Italiano in Assemblée costituente; in seguito, fu giudice della Corte costituzionale dal 1955 al 1960, anno della sua morte.

<sup>11</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 39. Tuttavia, cfr. M. FRAU, *L’attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, 3, p. 12, il quale, in polemica con P. LAVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, 1988, p. 15, sostiene che «l’art. 94 della Costituzione italiana, che certamente non risponde all’esigenza di stabilità governativa sottesa all’approvazione dell’ordine del giorno Perassi, rappresenta nondimeno

Cost., che si limiterà a regolare, da un lato, la mozione di fiducia – che deve essere «motivata<sup>12</sup> e votata per appello nominale» –, dall'altro, quella di sfiducia – che «deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

Dunque, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, da un lato, e il fallimento dell'orizzonte *presidenzialista*, dall'altro, il dibattito costituente riguardò soltanto quali misure razionalizzatorie adottare<sup>13</sup>. E, addirittura, vi fu chi, come Egidio Tosato (1902-1984), anticipò l'istituto della “sfiducia costruttiva”<sup>14</sup>, che avrebbe dovuto rafforzare la figura del Primo ministro, dato che il primo firmatario della relativa mozione (motivata) – purché approvata dal Parlamento – sarebbe subentrato al *Premier* sfiduciato<sup>15</sup>. Altrimenti detto, vi fu chi, come Egidio Tosato, mostrò di preferire alla razionalizzazione del *parlamentarismo*<sup>16</sup> la razionalizzazione della procedura parlamentare<sup>17</sup>, intendendo, in questo modo, perseguire la stabilità governativa<sup>18</sup>.

Quindi, nel gennaio 1947, fu presentato il Progetto di Costituzione, il quale, in ordine alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare, recava tre

---

soltanto un tassello di razionalizzazione del rapporto fiduciario [...] dettato dalla piena consapevolezza, soprattutto grazie a Mortati, delle cause più profonde e meta-costituzionali dell'instabilità governativa nelle pregresse forme di parlamentarismo».

<sup>12</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 45: «il raccordo programmatico con l'Assemblea voluto da Mortati si risolve nella “motivazione” della mozione di fiducia (da votarsi a maggioranza assoluta)».

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. Ivi, pp. 42-47: «l'articolato si muove [...] nettamente entro la forma di governo parlamentare, ma la sua attenzione alla stabilità, oltre che al ruolo del Primo Ministro, riflette chiaramente il peso esercitato dalle idee di Tosato e da quelle simili espresse anche da altri». Si guardi, inoltre, FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 6: «è solo dal secondo ciclo della razionalizzazioni costituzionali del regime parlamentare, quello delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra, che il parlamentarismo razionalizzato si dirige in modo piuttosto uniforme verso il fine della stabilità governativa».

<sup>14</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 40.

<sup>15</sup> Sul punto, cfr. BRUNO, *I giuristi alla Costituente*, cit., p. 102: «Tosato propone che nel caso in cui la mozione di sfiducia abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti il primo firmatario della mozione venga considerato come Presidente designato al Governo, nel caso invece in cui la mozione abbia ottenuto la maggioranza relativa dei voti, il Presidente della Repubblica dovrebbe avere il potere di procedere allo scioglimento delle Camere». Si guardi, inoltre, EAD., *Il problema del Governo alla Costituente: il contributo di Egidio Tosato. Suggestione di modelli stranieri e spunti originali*, in *Il Politico*, 1981, 46, 1-2, p. 130.

<sup>16</sup> Per un approfondimento sul concetto di “parlamentarismo razionalizzato”, e sul suo fraintendimento, cfr. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., pp. 13-27, il quale ricorda, da un lato, che «la razionalizzazione del parlamentarismo si manifesta anzitutto, semplicemente, nella previsione normativa dell'obbligo giuridico di dimissioni del Ministero in seguito a un voto di sfiducia del Parlamento», dall'altro, che la tendenza del “parlamentarismo razionalizzato”, che consiste in «inediti aggravamenti procedurali del voto di sfiducia [...], è esattamente ciò con cui viene talvolta confusa la nozione stessa di parlamentarismo razionalizzato».

<sup>17</sup> Sul punto, cfr. B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, Paris, 1936, pp. 18-20: «c'est pour protéger les nouveaux Etats contre un parlementarisme trop houleux et contre de chutes trop rapides des cabinets, que nous trouvons, dans certain textes, de nouvelle procédures où l'on s'efforce de réglementer le vote de confiance, et, sans attenter à la liberté du parlement, de donner au gouvernement des garanties contre un vote hâtif ou irréfléchi de défiance».

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 8: «il tema della razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare nella direzione della stabilità governativa è del resto ben presente anche nei lavori preparatori della nostra Costituzione repubblicana».

punti<sup>19</sup>: in primo luogo, che il capo dello Stato dovesse essere titolare del potere di scioglimento del Parlamento<sup>20</sup> – oggi previsto all’art. 88, c. 1 Cost.; in secondo luogo, che il *rapporto di fiducia* dovesse essere adeguatamente razionalizzato<sup>21</sup>; infine, che dovesse essere prevista «una vera e propria *premiership*»<sup>22</sup>. Tuttavia, nel passaggio dal Progetto al testo finale, soltanto il potere di scioglimento delle Camere, affidato al capo dello Stato, si mantenne integro; rispetto agli altri due punti, le iniziali “propensioni razionalizzatorie” si scolorirono<sup>23</sup>. Infatti, con riguardo al *rapporto di fiducia*, nonostante fosse stata mantenuta la disposizione secondo la quale «il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni»<sup>24</sup> (art. 94, c. 4 Cost.), non si prevede che la mozione di sfiducia dovesse essere motivata<sup>25</sup>. Al tempo stesso, non fu riprodotto l’ultimo comma dell’art. 88 del Progetto, il quale prevedeva che il Governo che, sfiduciato, non avesse inteso dimettersi, avrebbe dovuto convocare il Parlamento in seduta comune perché si pronunciasse su una mozione motivata<sup>26</sup>. Senza dimenticare, infine, che come fu abbassato il *quorum* per la mozione di sfiducia<sup>27</sup>, così fu eliminato quello della maggioranza assoluta<sup>28</sup>, previsto per la fiducia iniziale (che, tuttavia, il Governo deve avere, presentandosi, a tal fine, alle Camere «entro dieci giorni dalla sua formazione»<sup>29</sup>). Con riguardo alla previsione di un regime di *premiership*, invece, per quanto il Progetto, rivolgendosi alla figura del capo del Governo, recasse la dicitura «Primo Ministro», «la configurazione dei poteri è sostanzialmente identica tra Progetto (art. 89) e Costituzione vigente (art. 95)»<sup>30</sup>. E ciò, inoltre, è testimoniato dal fatto che il *rapporto di fiducia* non si instauri soltanto con il presidente del Consiglio, ma anche con gli altri ministri<sup>31</sup>.

<sup>19</sup> Sul punto, cfr. P. ARMAROLI, *L'introvabile governabilità. Le strategie istituzionali dei partiti dalla Costituente alla commissione Bozzi*, Padova, 1986, p. 73.

<sup>20</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 43-44.

<sup>21</sup> Ivi, pp. 43-46.

<sup>22</sup> S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, p. 82. Si guardino, inoltre, AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 43, 46-47.

<sup>23</sup> Sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 82.

<sup>24</sup> La disposizione in esame era già stata formulata all’art. 3, c. 4 D.Lgs.Lgt. n. 98/1946 (cfr. *Costituzione italiana*, Introduzione di Giangiulio Ambrosini, Torino, 2005, p. 72).

<sup>25</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 57.

<sup>26</sup> Una misura razionalizzatoria che pare evocare il fenomeno, sorto sul terreno della prassi, della “parlamentarizzazione delle crisi di Governo”, e che lo stesso Costantino Mortati (1891-1985) pare richiamare nella Relazione presentata alla seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (cfr. *Appendici generali della Parte seconda, L’organizzazione costituzionale dello Stato, 3 settembre 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, La Nascita della Costituzione, <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2generali/01/01/index.htm?008.htm&2>, consultato il 10 febbraio 2024).

<sup>27</sup> Cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., pp. 58-59.

<sup>28</sup> Cfr. Ivi, p. 57.

<sup>29</sup> Art. 94, c. 3 Cost (cfr. *Costituzione italiana*, cit., p. 25).

<sup>30</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 83.

<sup>31</sup> Tuttavia, cfr. BRUNO, *I giuristi alla Costituente*, cit., p.134: «in II Sottocommissione, nel corso della discussione sulla forma di Governo, Mortati aveva indicato come elemento essenziale al buon

Dunque, se, da una parte, benché le premesse fossero simili<sup>32</sup>, i costituenti italiani evitarono di ricalcare il modello della vicina Quarta Repubblica francese<sup>33</sup>, dall'altra, mancarono di corredare il testo costituzionale di puntuali misure razionalizzatorie dal lato del *rapporto di fiducia*<sup>34</sup>. Di converso, queste ricaddero sulla figura del capo dello Stato, i cui poteri di nomina del presidente del Consiglio e di *scioglimento anticipato*, «molto più forti di quelli dei Capi di Stato nelle forme di governo parlamentari coeve e successive»<sup>35</sup>, finirono per rappresentare una 'ventata' di *dualismo*, necessaria laddove il sistema partitico italiano avesse mostrato le sue crepe<sup>36</sup>.

2.1. *Il dibattito costituente italiano sulla figura del capo dello Stato.* – Ancor prima che iniziassero i lavori costituenti, i partiti facenti parte il Comitato di liberazione nazionale avevano concluso che la figura del capo dello Stato dovesse essere ridimensionata<sup>37</sup>; in particolare, secondo la Democrazia Cristiana, il nuovo testo costituzionale non avrebbe dovuto riprodurre «le prerogative che lo Statuto albertino aveva assegnato al sovrano»<sup>38</sup>. Tuttavia, già nel novembre 1945, era stata

---

funzionamento del regime la distinzione di posizione giuridica del Primo Ministro rispetto agli altri Ministri».

<sup>32</sup> Sul punto, cfr. R. BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, in *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, a cura di G. Orsina e M. Ridolfi, Roma, 2022, p. 348.

<sup>33</sup> Tuttavia, sempre in seno alla seconda sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, fu avanzata, da parte di Costantino Mortati, la proposta che il Primo ministro venisse "investito" dal Parlamento: sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 83. Si guardi, inoltre, per un approfondimento sulle influenze della Quarta Repubblica francese sul dibattito costituente italiano, U. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946 e la loro influenza sul dibattito in Italia*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., Tomo I: Costituzione italiana e modelli stranieri, pp. 354-360.

<sup>34</sup> Se, da un lato, la rimozione del *quorum* della maggioranza assoluta, previsto per la fiducia iniziale, facilita la nascita del Governo, dall'altro, l'abbassamento del *quorum* per la mozione di sfiducia, così come il fatto che questa non debba essere motivata, rende difficile la permanenza in carica del Governo. Tuttavia, cfr. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 13, secondo il quale, «nel contesto italiano, un problema per la stabilità governativa, [...] limitandosi al profilo "normativistico" della disciplina costituzionale della relazione fiduciaria, è legato all'inclusione del Senato della Repubblica nel rapporto di fiducia».

<sup>35</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 88.

<sup>36</sup> Il fatto che la Democrazia Cristiana fosse un partito predominante – e che, per questo motivo, ottenesse la presidenza del Consiglio – costituiva, tuttavia, un fattore di stabilità del sistema partitico italiano (che il fenomeno del "correntismo", pur rendendo difficile la permanenza in carica dei governi democristiani, si limitava a 'scalfire'). In ogni caso, il capo dello Stato ha potuto prevalere nelle fasi di maggiore incertezza, ovvero laddove siano mancati, in ordine, un partito predominante, una *leadership* univoca, o una chiara maggioranza. E quando, infine, sono venute meno anche le fratture di stampo ideologico, si è reso necessario 'ritoccare' la legislazione elettorale, così che le elezioni potessero consegnare all'Italia delle chiare maggioranze parlamentari, non bastando più che fosse il capo dello Stato a dover sopperire (cfr. Ivi, pp. 87-88).

<sup>37</sup> Sul punto, cfr. S. MURA, *Il modello italiano: i presidenti nella costruzione e nella legittimazione della Repubblica (1946-1964)*, in *La Repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, cit., p. 378. Si guardi, inoltre, AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 19, i quali ricordano che «prende corpo l'idea del Capo dello Stato garante, munito di poteri né meramente formali e neppure di diretto intervento politico, ma piuttosto di equilibrio».

<sup>38</sup> MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 379.

istituita una Commissione, presieduta da Ugo Forti<sup>39</sup>, la quale, pur scartando l'ipotesi dell'elezione diretta del capo dello Stato, aveva riscontrato che «tutto sommato il ruolo e i poteri del re, come si erano concretizzati nell'Italia monarchica durante l'età liberale, erano un buon punto di partenza su cui imbastire le discussioni in Assemblea costituente»<sup>40</sup>. E quando, infine, il 2 giugno 1946, fu celebrata la consultazione referendaria, anche i partiti, complice l'operato di Enrico De Nicola – che, da capo provvisorio dello Stato, aveva garantito stabilità al Paese –, conclusero che «l'esperienza dell'Italia liberale, in molti ambiti e anche in quelli che riguardavano il sovrano, poteva essere un riferimento»<sup>41</sup>. Di conseguenza, il capo dello Stato fu dotato di tutta una serie di poteri che, unitamente alla sua elezione indirettamente democratica, gli avrebbero consentito di incidere sull'indirizzo politico: non solo, infatti, essendo sufficiente il «giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica» (art. 93 Cost.), il Governo sarebbe entrato in carica già prima di ottenere la fiducia parlamentare<sup>42</sup>, ma, addirittura, il capo dello Stato avrebbe potuto sciogliere una o entrambe le Camere – con il solo limite del *semestre bianco*. Allo stesso modo, avrebbe potuto: autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi; promulgare le leggi, così come sospenderne la promulgazione per chiedere, «con messaggio motivato alle Camere»<sup>43</sup>, «una nuova deliberazione»<sup>44</sup> (art. 74, c. 1 Cost.); indire il

<sup>39</sup> Ugo Forti (1878-1950), giurista napoletano, fu chiamato a presiedere la “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato” dal fu ministro per la Costituente, Pietro Nenni (1891-1980), a sua volta deputato all'Assemblea costituente e storico *leader* del Partito Socialista Italiano.

<sup>40</sup> MURA, *Il modello italiano*, cit., pp. 380-381.

<sup>41</sup> Ivi, p. 381. Si guardi, inoltre, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1986, 35, pp. 237-238, secondo il quale «il titolare dell'ufficio in esame non può trarre le regole generali della propria attività da nessuna esperienza precedente quella repubblicana; ma è stato concepito dalla Costituente, e poi rinsaldato dalla prassi, in termini affatto originali, che non trovano precisi riscontri nella posizione del monarca statutario e neppure, del resto, nei ruoli e nelle funzioni spettanti ad altre analoghe istituzioni di stampo parlamentare. A carico del Presidente della Repubblica italiana [continua l'Autore] è stato operato, bensì, l'“automatico trasferimento” delle competenze già esercitate dal Re sulla base delle leggi ordinarie dell'epoca statutaria e fascista; e non sono valsi ad impedirlo i robusti motivi di dissenso prospettati da un'autorevole dottrina che avrebbe invece voluto affermare la tassatività delle funzioni presidenziali».

<sup>42</sup> Sul punto, cfr. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., pp. 2-3, il quale ricorda, da un lato, che, secondo Mirkine-Guetzévitch, il «principio del parlamentarismo» consiste nella «dipendenza politica dei ministri dalla maggioranza parlamentare, che nelle Costituzioni del primo dopoguerra viene tradotta nella previsione giuridica delle dimissioni del Ministero come conseguenza obbligata di un voto parlamentare di sfiducia», dall'altro, che «il parlamentarismo razionalizzato non include [...], quale elemento essenziale del concetto, il principio della scelta del Ministero da parte del Parlamento».

<sup>43</sup> Sul punto, cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, 2002, p. 418: «il messaggio motivato, espressione della facoltà autonoma del presidente della repubblica d'intervenire sul Parlamento richiamandone l'attenzione sulle questioni di pubblico interesse che egli può ritenere essenziali al paese, rappresenta lo strumento più immediato per far conoscere alla classe politica e all'elettorato le personali opinioni politiche del capo dello Stato, che non sono in alcun modo riferibili al Governo, data la indipendenza dei due organi».

<sup>44</sup> Il fatto che il Presidente non possa *sanzionare* una proposta di legge, ma soltanto provocare il rinvio di una legge già approvata conferma la centralità del Parlamento. Tuttavia, il Presidente, pur dovendo riconoscere il primato delle Camere, e, dunque, promulgare le leggi che queste approvino, può avanzare riserve sugli atti che si trovi a firmare. Per un approfondimento sul tema, cfr. G.

referendum popolare; emanare gli atti aventi forza di legge, così come i regolamenti governativi; inviare messaggi alle Camere, così come convocarle «in via straordinaria» (art. 62, c. 2 Cost.).

In definitiva, il fatto che i costituenti italiani abbiano optato per un sistema di “governo debole” – tale per cui «nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere tagliato del tutto fuori dal governo»<sup>45</sup> – ha spinto perché la figura del presidente della Repubblica favorisse «la stabilità costituzionale senza annullare gli esiti politici della conflittualità parlamentare»<sup>46</sup>. Altrimenti detto, non potendosi né rafforzare l'esecutivo – pesando, sul punto, il “complesso del tiranno”<sup>47</sup> –, né tantomeno rinunciare alla rappresentanza proporzionale<sup>48</sup> – che garantiva la sopravvivenza della *partitocrazia*<sup>49</sup> –, il

---

D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato” (1945-1946)*, Bologna, 1979, p. 467. Si guardi, infine, PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 165-166: «alcune ulteriori attribuzioni presidenziali vennero [...] escogitate in Assemblea, quasi per contrappesare il preteso depotenziamento del Presidente della Repubblica: [...] la previsione del rinvio delle leggi, in alternativa alla promulgazione di esse, fu introdotto [...] subito dopo che [Vittorio Emanuele] Orlando aveva espresso il suo dissenso circa l'esclusione del Capo dello Stato dall'esercizio della funzione legislativa».

<sup>45</sup> A. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 2, p. 252.

<sup>46</sup> A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013, 4, p. 7.

<sup>47</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 17, i quali ricordano che l'esperienza fascista «crea diffidenza nei confronti di istituzioni a potere personalizzato, che paiono disadatte alla situazione italiana e foriere, in essa, di svolgimenti autoritari».

<sup>48</sup> Sul punto cfr. Ivi, p. 20: «i partiti (la maggior parte) sono in linea di massima favorevoli alla proporzionale [...] ma pensano talora anche a correttivi che permettano la formazione di maggioranze parlamentari e di governi più stabili». Si guardi, inoltre, G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1983, p. 409: «la legge elettorale per il senato, del 6 febbraio 1948, [...] parte [...] dal principio del collegio uninominale, ma poi annulla l'efficacia del principio, poiché lo fa funzionare solo a beneficio di chi riporti un numero di voti validi non inferiore al 65% dei votanti e utilizza tutti i voti dei candidati non riusciti in questa forma quasi plebiscitaria, attraverso un mascherato ritorno alla lista plurinominale. I legislatori, che erano partiti dall'idea di differenziare efficacemente il senato dalla camera eleggendo il senato col collegio uninominale [...] [continua l'Autore], con questa legge così significativa finirono poi per ripiegare anche per le elezioni senatoriali sulle posizioni del plurinominalismo e del proporzionalismo. E in realtà [conclude l'Autore] dovettero avvertire che il collegio plurinominale e la proporzionale costituivano [...] la chiave di volta del sistema costituzionale di fatto che avevano trovato già instaurato e che non potevano demolire».

<sup>49</sup> Sul punto, cfr. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, cit., p. 400, secondo il quale «il nuovo regime italiano [...] non può dirsi né parlamentare, né presidenziale, né direttoriale. Può invece dirsi ancora [continua l'Autore] un regime pseudoparlamentare, ma solo in un senso diverso e forse peggiore in paragone al regime che aveva resa inevitabile la dittatura. Può dirsi se mai [conclude l'Autore], come fu detto, partitocratico, nel senso che il parlamento e il governo, perdendo la loro indipendenza, l'unità e la sovranità dello stato sono eluse e sostituite con l'attribuzione di autentici poteri sovrani ai partiti: per conseguenza il processo di formazione della volontà politica non si presenta più come un processo pubblicistico e collegiale, ma come un processo privatistico e contrattuale». Si guardi, inoltre, Id., *Governo parlamentare e partitocrazia. (Lezione inaugurale dell'anno accademico '49-'50)*, Firenze, 1950, p. 27, secondo il quale «la rappresentanza proporzionale è solo la giuridicizzazione definitiva, dal punto di vista del diritto statuale, di una condizione di cose in gran parte preesistente; ma senza dubbio contribuisce essa stessa ad aggravare quella condizione di cose, spostando il centro di gravità del sistema costituzionale fuori del sistema, anzi fuori dallo

Presidente fu dotato di tutta una serie di poteri, i quali, sebbene rilevanti, avrebbero dato luogo ad atti *validi* soltanto in presenza della controfirma<sup>50</sup>, così che questi non potesse costituire un freno al libero fluire delle dinamiche parlamentari<sup>51</sup>. Dunque, il capo dello Stato avrebbe dovuto rappresentare un “potere neutro”<sup>52</sup>, e così fu percepito dall’opinione pubblica italiana<sup>53</sup>, la quale, nell’accettare che i partiti si facessero la guerra, apprezzava che il Presidente potesse ergersi al di sopra delle parti in lotta, mantenendo una sobrietà che gli italiani non riconoscevano ai propri rappresentanti in Parlamento<sup>54</sup>. E, proprio perché il Presidente avrebbe dovuto rivestire il ruolo di “potere neutro”, vi fu chi, come Meuccio Ruini<sup>55</sup>, immaginò che il capo dello Stato dovesse essere eletto direttamente, così che venisse reciso di netto il legame tra Presidente e Parlamento<sup>56</sup> – il quale, tuttavia, non è così forte, se si pensa che l’elezione del

---

stato stesso». Si guardi, infine, L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956, pp. 32-36.

<sup>50</sup> Sul punto, cfr. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 167-168.

<sup>51</sup> Sul punto, cfr. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso*, cit., p. 46: «gli strumenti di cui ci [si, ndr] servi per disinnescare il rischio di dare vita a un soggetto politico alternativo e antagonista rispetto al circuito parlamento-governo furono la conferma e il rafforzamento costituzionale di quegli istituti “di sicurezza” [...] come l’irresponsabilità politica e la controfirma».

<sup>52</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 55, i quali ricordano che «non [...] sono accolte né la concezione weimariana, che fa del Presidente un polo politico conflittuale con il Parlamento, né quella dei regimi assembleari, che lo riducono a funzioni meramente rappresentative». Si guardi, inoltre, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, Tomo II, pp. 649-650, secondo il quale «sembra che armonizzi di più con la costruzione che della potestà presidenziale volle dare il costituente ricondurla almeno nelle linee generali alla figura del “potere neutro”, quale venne delineata dalla dottrina costituzionalistica liberale all’epoca del trapasso dalla monarchia “limitata” a quella “costituzionale”. Non varrebbe a fare escludere tale assimilazione [continua l’Autore] la considerazione della diversa posizione fra il sovrano ereditario ed il presidente elettivo, poiché anche per il primo le forze della tradizione e quelle dei ceti che gravitano intorno al trono operano nel senso di indirizzarne in un determinato senso l’azione, facendo venir meno quell’assoluta imparzialità che si vorrebbe considerare sua prerogativa. Si potrebbe quindi utilizzare [conclude l’Autore] la formula predetta, la quale giova a mettere in rilievo la funzione *super partes* del presidente, formula che acquista più preciso significato quando la si integri con l’altra enunciata dal Thiers, del ‘re che regna ma non governa’, la cui esatta portata è chiarita dal suo autore quando mette in rilievo la grande importanza di “regnare”, per l’influenza che ne può derivare sull’esercizio degli altri poteri».

<sup>53</sup> Tuttavia, cfr. M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 2013, 2, p. 8: «molto opportunamente si è di recente ricordato che in Constant la dottrina del *pouvoir neutre* assegnava al capo dello Stato funzioni di primario rilievo politico, concependo il monarca costituzionale come un potere “supremo” nel quale la stessa statualità si identificava. In genere, però [continua l’Autore], chi qualifica il nostro Presidente come “potere neutro” non pensa a svolgimenti di questo genere, ma, più semplicemente, evoca l’idea ch’egli sia neutrale, e cioè: a) lontano dalla politica, ovvero b) non partigiano».

<sup>54</sup> Sul punto, cfr. MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 386, il quale, rispetto alla figura del presidente della Repubblica, ricorda che «il suo stile sobrio, che appariva distaccato dall’attività dei partiti, del Parlamento e del governo, era gradito all’opinione pubblica, in realtà largamente inconsapevole di come il presidente lavorasse dietro le quinte».

<sup>55</sup> Cfr. *Appendici generali, Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione, Presentata alla Presidenza dell’Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947*, La Nascita della Costituzione, accessibile su <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/02/index.htm?002.htm&2>, consultato il 10 febbraio 2024.

<sup>56</sup> Tuttavia, è bene tenere a mente C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960, p. 412, secondo il quale «l’elezione diretta del presidente da parte del popolo, se accresce senza dubbio la sua

capo dello Stato promana da un collegio elettorale allargato<sup>57</sup>, e che, al contempo, la durata settennale della carica *presidenziale*, unitamente al fatto che il Presidente sia eletto a scrutinio segreto e da maggioranze qualificate<sup>58</sup>, concorre a evitare che la maggioranza *presidenziale*, se mai vi fosse, e quella *parlamentare* possano coincidere<sup>59</sup>.

Inoltre, il Presidente italiano ha finito per rappresentare, nell'immaginario collettivo, un «baluardo contro le spinte disgregatrici»<sup>60</sup>, dato che l'opinione pubblica apprezzava che questi – limitando al minimo la comunicazione, e non esagerando nell'utilizzo dei mezzi di comunicazione – si tenesse distante dalla dialettica politica<sup>61</sup>. E questo consenso, sommato al fatto che il suo mandato durasse sette anni<sup>62</sup>, fece sì che il Presidente si sentisse legittimato a far valere le proprie posizioni sullo scacchiere politico<sup>63</sup>. Infatti, il Presidente – che è *irresponsabile*<sup>64</sup> – non si è limitato a incidere sulla formazione del Governo e sullo scioglimento del Parlamento, rispetto ai quali dispone di poteri rilevanti, sebbene soggetti a controfirma (del ministro “proponente”, che ne assume la

---

indipendenza dagli altri organi e può conferirgli maggiore sensibilità nell'individuare i movimenti dello spirito popolare, fa d'altra parte sorgere il pericolo di un accrescimento di prestigio tale da poter condurre di fatto il titolare della presidenza a un intervento diretto nell'azione di governo, senza però venire ad assumere la responsabilità della medesima che è attribuita in modo autonomo al ministero».

<sup>57</sup> Sul punto, cfr. AMATO, BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., p. 55, i quali ricordano che Tosato, «ritenendo che la prevista elezione a maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio ponga il Presidente in una situazione di dipendenza dalla maggioranza, suggerisce che, a quel punto, si ricorra all'elezione popolare».

<sup>58</sup> Sul punto, cfr. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 173-174.

<sup>59</sup> Per un approfondimento sulla durata settennale del mandato *presidenziale*, cfr. S. E. PIZZORNO, *Genealogia della Costituzione. Personaggi e istituti*, Firenze, 2020, pp. 89-93.

<sup>60</sup> MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 386.

<sup>61</sup> Sul punto, ha, molto probabilmente, inciso il fatto che il Presidente sia *irresponsabile*, ovvero che a questi non possano essere imputati gli atti di cui è partecipe: sul punto, cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1960, cit., p. 441. Tuttavia, con l'abrogazione dell'art. 279 c. p. – ad opera dell'art. 12, L. n. 85/2006 –, il Presidente è, ad oggi, partecipe, seppur indirettamente, della responsabilità politica. Si pensi, ad esempio, alle dure critiche rivolte al Presidente Napolitano per essersi rifiutato, nel febbraio 2009, di emanare il noto decreto “salva-Eluana”.

<sup>62</sup> La durata settennale della carica *presidenziale* rimarca l'indipendenza di un Presidente eletto dal Parlamento in seduta comune, sebbene con la partecipazione dei delegati regionali. Sul punto, cfr. Ivi, p. 415: «si è voluto prolungare la permanenza in carica del presidente rispetto alle camere da cui deriva l'investitura onde svincolarlo meglio dalla maggioranza da cui è stato eletto e così raggiungere il risultato di un migliore equilibrio istituzionale».

<sup>63</sup> Sul punto, cfr. MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 382. Si guardi, inoltre, M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Bologna, 1997, p. 21: «i molti [...] che avevano parlato di un filo diretto fra l'opinione pubblica e il Presidente per giustificare le distorsioni pertinenti della prassi delle esternazioni o, peggio ancora, gli appelli al popolo dell'ultimo Cossiga, conferivano al Presidente un compito che non può essere suo: dare voce alla Nazione contro i poteri politici legittimati dalla Costituzione. In questo modo, in realtà [continua l'Autore], si postulava un'antitesi Nazione/Costituzione del tutto priva di senso, nella misura in cui l'unità della prima si è compiuta solo in quanto unità attraverso la seconda».

<sup>64</sup> Sul punto, cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1960, cit., pp. 424-425.

responsabilità)<sup>65</sup>; il Presidente ha finito anche per assumere ulteriori poteri<sup>66</sup>, potendo «rappresentare la propria linea politica come discendente direttamente da regole e principi costituzionali»<sup>67</sup>.

Per concludere, l'Italia, pur non conoscendo razionalizzazioni adeguate dal lato del *rapporto di fiducia*, conosce, tuttavia, un Presidente che – per quanto non venga eletto direttamente<sup>68</sup>, per quanto ponga in essere atti *validi* soltanto se controfirmati<sup>69</sup>, e per quanto possa nominare dei governi che, per restare in carica, necessitano della fiducia del Parlamento<sup>70</sup> – ne assesta la forma di governo. Ed è, forse, per questo motivo che, nel momento stesso in cui la forma di governo italiana sembra non reggere più, vi è anche chi propone di fare dell'Italia una repubblica *neoparlamentare*<sup>71</sup>. Al contrario, laddove lo “schema dualistico” manchi alla radice – è il caso della Quarta Repubblica francese –, si fa spazio l'idea di un Presidente che, *irresponsabile* e indipendente, sia posto al vertice dell'esecutivo; un'idea, questa, a cui aderirà anche la sinistra – democratica – francese, che accantonerà progressivamente le proposte avanzate da Maurice Duverger (1917-2014) e dal Club Jean Moulin<sup>72</sup>.

3. *Italia e Quarta Repubblica francese a confronto*. – Non pochi hanno comparato l'Italia – o, per meglio dire, la sua prima fase – con la Quarta

<sup>65</sup> Sul punto, cfr. Ivi, p. 428; C. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, in *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, a cura di G. Passarelli, Torino, 2010, p. 195.

<sup>66</sup> Si pensi, ad esempio, alla politica di difesa, dato che il Presidente è a capo del Consiglio supremo di difesa (sul punto, cfr. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico*, cit., p. 256). Si guardi, inoltre, PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 239-240, secondo il quale «una serie di contrasti non meno stridenti riguarda [...] le presidenze del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio supremo di difesa, le quali compromettono il Capo dello Stato [...] nella soluzione di minute questioni inerenti al governo di particolari settori, in palese disarmonia con la tendenza a distaccare la Presidenza della Repubblica dagli altri poteri dello Stato».

<sup>67</sup> BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico*, cit., p. 255.

<sup>68</sup> Non solo il Presidente non viene eletto direttamente, ma pure viene “investito” da un collegio allargato, a riprova che la sua elezione non dipende soltanto dalle combinazioni parlamentari. Inoltre, il Presidente non può contare su una propria ‘pattuglia’ in Parlamento, dato che sulla sua elezione devono convergere quante più forze politiche, di modo che il relativo *quorum* venga raggiunto: cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1960, cit., p. 412; MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso*, cit., p. 10.

<sup>69</sup> È proprio la *controfirma* a confermare come il Presidente non sia al vertice dell'esecutivo (cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 252-253).

<sup>70</sup> In Italia, per giunta, dovendo essere accordata entro dieci giorni dalla formazione del Governo, la fiducia non favorisce nemmeno la nascita di governi minoritari. In Francia, invece, manca un'investitura parlamentare iniziale; l'art. 49, c. 1 della Costituzione del 1958, infatti, recita ambigualmente: «Il Primo ministro, dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, impegna dinanzi all'Assemblea nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale»: *Costituzione del 4 ottobre 1958*, Conseil constitutionnel, accessibile su

[https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/site\\_italien/constitution\\_it\\_alien.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/site_italien/constitution_it_alien.pdf), consultato il 10 febbraio 2024.

<sup>71</sup> Sul punto, cfr. S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, pp. 71 ss.

<sup>72</sup> Sul punto, cfr. L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, 2007, p. 54. Per un approfondimento sul tema, si guardi G. GRUNBERG, *I socialisti e la Quinta Repubblica*, in *Una splendida cinquantenne: la Quinta Repubblica francese*, a cura di G. Pasquino e S. Ventura, Bologna, 2010, pp. 91-115.

Repubblica francese<sup>73</sup>. Entrambi i contesti, infatti, conoscono sia il cosiddetto “complesso del tiranno” – ovvero il timore che a un peso eccessivo dell'esecutivo possa corrispondere un arretramento sul terreno democratico<sup>74</sup> – sia «l'esigenza di non assoggettare completamente il principio dell'operatività a quello della rappresentatività»<sup>75</sup>. Vengono, dunque, riproposte «regolazioni della fiducia e della sfiducia, nonché dello scioglimento, non dissimili dalle Costituzioni del primo dopoguerra, anche se più dettagliate»<sup>76</sup>, le quali vengono erose dal peso crescente dei partiti – complice anche una legislazione elettorale che favorisce la rappresentanza proporzionale<sup>77</sup>. Tuttavia, a differenza dell'Italia, che, nell'ottica di impedire derive assembleari, imbrocca la via del dualismo, delineando, così, un Presidente dotato di ampi poteri, la Francia, riproducendo una forma di governo simile a quella della Terza Repubblica<sup>78</sup>, vede la marginalizzazione di tutti coloro che ritengono doveroso un radicale ripensamento della figura del Presidente<sup>79</sup>. Il capo dello Stato si ritrova, così, privo di poteri significativi: non solo, infatti, non

---

<sup>73</sup> Sul punto, cfr. J. RIVERO, *Constitution italienne et Constitution française*, in E. CROSA, *La Constitution italienne de 1948*, Paris, 1950, p. 11; G. BERTRAND, J. Y. FRÉTIGNÉ, A. GIACONE, *La France et l'Italie. Histoire de deux nations sœurs de 1660 à nos jours*, Paris, 2016, pp. 337-338; S. GUERRIERI, *La Quatrième République: un miroir pour la République italienne?*, in *Revue historique*, 2016, 677, 1, p. 159.

<sup>74</sup> Sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 64, secondo il quale, al tempo, Francia e Italia non hanno tenuto in debito conto un fatto, ben espresso da M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Paris, 1982, p. 42, ovvero che i regimi autoritari si affermano laddove le democrazie «non riescano a gestire in modo efficiente il passaggio ad esecutivi forti e responsabili di fronte al corpo elettorale».

<sup>75</sup> BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, cit., pp. 347-348.

<sup>76</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 65. Si guardi, inoltre, DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946*, cit., pp. 305, 346, il quale ricorda che, già prima del processo costituente, «la stabilità del Governo, unanimemente auspicata, viene fatta derivare esclusivamente dal funzionamento di meccanismi di razionalizzazione del rapporto fiduciario e dalla previsione dello scioglimento anticipato dell'Assemblea nel caso di revoca della fiducia al Governo (ma già si ipotizzavano meccanismi meno rigidi ed automatici)». Poi, con l'avvio della seconda Assemblea costituente, si immaginò che il presidente della Repubblica «avrebbe disposto, tra l'altro, del potere di designare il Presidente del Consiglio, di sciogliere anticipatamente le Camere (peraltro il potere era configurato come governativo), di sospendere la promulgazione chiedendo con messaggio motivato una nuova deliberazione al Parlamento; a sua volta la stabilità del Gabinetto [...] [sarebbe stata] garantita dalla disciplina delle modalità di conferimento e di revoca della fiducia all'inizio di ogni sessione ordinaria».

<sup>77</sup> Sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., pp. 76-77, il quale ricorda come basti la rappresentanza proporzionale «a sconvolgere il disegno razionalizzatore anglosassone fondato su tre elementi-chiave: la marginalizzazione della seconda Camera, il ruolo onorifico del Capo dello Stato, il patto di legislatura tra Parlamento e Governo». Ciò ha fatto sì che, «in Francia[...], ci fosse] una diversa maggioranza per ogni problema» (L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1970, 19, p. 655), la quale, tuttavia, può avere un senso laddove – si pensi agli Stati Uniti – il Presidente sia eletto, sulla base di un programma, dalla maggioranza assoluta degli elettori, e costituisca, rispetto al Parlamento, una figura nettamente separata.

<sup>78</sup> Sul punto, cfr. G. BURDEAU, *Le régime des pouvoirs publics dans la constitution du 27 octobre 1946*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1946, 62, pp. 546 ss.; LAVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, cit., p. 22.

<sup>79</sup> Tra tutti, de Gaulle, il quale, nel gennaio 1946, in piena stagione costituente, aveva rassegnato le proprie dimissioni da Presidente del Governo provvisorio della Repubblica francese: sul punto, cfr. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946*, cit., p. 335: «l'occasione per la crisi del Governo De Gaulle fu lo scontro che si ebbe il 31 dicembre 1945 in Assemblea Costituente fra De Gaulle ed il deputato socialista Philip [...] a proposito del potere o meno del Governo di porre la fiducia su un provvedimento».

può sciogliere il Parlamento, ma, addirittura, vede il proprio potere di nomina ridimensionato dal meccanismo dell'investitura preventiva da parte dell'Assemblea nazionale<sup>80</sup>, che rappresenta «un'ulteriore concessione al dominio incontrastato dei partiti»<sup>81</sup>.

Tuttavia, se, al tempo, la Francia optò per un Presidente dai poteri fortemente ridimensionati, fu perché tentò di ricalcare il cosiddetto “modello Westminster”<sup>82</sup> – esempio ‘inossidabile’ di *parlamentarismo* in senso monistico –, che avrebbe dovuto sancire la dipendenza del Governo dal Parlamento<sup>83</sup>. Ciononostante, la Francia mancava di una adeguata legislazione elettorale; un'assenza, questa, che, condannando gli esecutivi francesi a dipendere dai gruppi parlamentari, impedì la buona riuscita del “patto di legislatura” tra Parlamento e Governo<sup>84</sup>, e a ciò non poté ovviare un Presidente privo dei necessari poteri di raccordo. Senza dimenticare, infine, che le proposte avanzate dall'universo *gollista* per bocca di Michel Debré<sup>85</sup>, ovvero il maggioritario in piccoli collegi plurinomiali e il potere – illimitato – di scioglimento in capo al Presidente, si risolsero in “prediche inutili”.

Dunque, se l'Italia risponde al “multipartitismo estremo” con la “correzione presidenziale” della propria forma di governo parlamentare, al contrario, la

---

<sup>80</sup> Sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 72, il quale ricorda che, una volta designato dal presidente della Repubblica, il presidente del Consiglio deve presentare alle Camere il programma di Governo, e che, soltanto in caso di voto positivo, potrà essere nominato, assieme ai ministri, dal capo dello Stato.

<sup>81</sup> BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, cit., p. 349.

<sup>82</sup> Sul punto, cfr. *Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de Constitution du 5 mai 1946*, in *Pouvoirs*, 1996, 76, p. 17. Si guardi, inoltre, D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., p. 373. Mortati, infatti, già ai tempi della Commissione Forti, prende posizione sul tema, guardando alla recente dottrina francese. E, a tal fine, sostiene che si tratti «di introdurre un costume diverso secondo il quale il Governo può rimanere in carica – come del resto succede in Inghilterra – anche se un bilancio è bocciato o se una determinata proposta di legge non è approvata [si pensi all'art. 94, c. 4 Cost., *ndr*]». Infatti – continua Mortati –, «quelli che chiedono la nomina del Governo da parte della Camera, intendono che questa riforma sia accompagnata da un complesso di istituti che rendono seria e consapevole tale nomina e gli diano garanzia di stabilità».

<sup>83</sup> Sul punto, cfr. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946*, cit., pp. 345-346, il quale ricorda che il Movimento Repubblicano Popolare, formazione politica alternativa alle sinistre, immaginava che dovesse essere il presidente della Repubblica «a designare il Presidente del Consiglio dei Ministri, designazione che peraltro [doveva] avere l'immediata approvazione da parte dell'Assemblea, salvo sempre il successivo voto di fiducia al Governo». Inoltre, la proposta avanzata dal Movimento Repubblicano Popolare «è [...] sufficientemente chiara nel configurare un regime parlamentare, nel quale la posizione preminente dell'organo legislativo è limitata dal rafforzamento degli organi esecutivi e dalla garanzia di una effettiva autonomia degli organi giudiziari». Si guardi, inoltre, CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 73: «con P. Ramadier[...], ha inizio, *ndr*] l'usanza di un secondo voto di fiducia, la cosiddetta “doppia investitura”, che i Presidenti del Consiglio accettano dopo aver reso nota la composizione del Governo per rispondere alle interpellanze in merito».

<sup>84</sup> Sul punto, cfr. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., pp. 368-369. Già in seno alla Commissione Forti, infatti, si sottolinea che «può avvenire [...] che uno o più gruppi si [accordino] per scegliere una determinata persona, ma poi uno dei gruppi dichiarerà di passare all'opposizione e non dare più la fiducia e allora si crea necessariamente la crisi di Governo». Ciononostante, Mortati sottolinea che «la nomina significa non semplice scelta di una persona ma approvazione di un programma».

<sup>85</sup> Sul punto, cfr. J. L. DEBRÉ, *Les idées constitutionnelles du général De Gaulle*, Paris, 1974, p. 49.

Francia, priva dei 'giusti' contrappesi, viene schiacciata da un sistema partitico fuori controllo<sup>86</sup>, che rende ineludibile un serio dibattito sulle razionalizzazioni da approntare. E la grave instabilità politica, derivante dal processo di decolonizzazione, che vede affrancarsi, una ad una, tutte le colonie francesi – Algeria, in testa –, finisce per rappresentare il terreno fertile per la maturazione di «tentativi più drastici di razionalizzazione»<sup>87</sup>: da un lato, quelli che troveranno spazio nella Costituzione del 1958<sup>88</sup>; dall'altro, quelli del Club Jean Moulin, il quale immagina un “governo di legislatura”, ovvero l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo a suffragio universale, contemporaneamente con l'elezione – a doppio turno in collegi uninominali – di un parlamento monocamerale, e con l'applicazione della regola «aut simul stabunt, aut simul cadent» nel caso in cui, venendo meno la “consonanza politica”, il vertice dell'esecutivo sia sfiduciato, oppure si dimetta<sup>89</sup>. Se da un lato, dunque, si immagina di rilanciare lo “schema dualistico” su basi nuove<sup>90</sup>, finendo per fuoriuscire dall'universo *parlamentarista*<sup>91</sup>,

---

<sup>86</sup> Sul punto, cfr. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946*, cit., p. 354, il quale ricorda che la valorizzazione della figura del presidente del Consiglio «viene rapidamente ridotta ed eliminata dalla prassi di applicazione, tipica di un regime parlamentare a multipartitismo estremo».

<sup>87</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 78. Si guardi, inoltre, ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 656, secondo il quale «non è casuale che le proposte più estreme di razionalizzazione siano state avanzate proprio in presenza del multipartitismo estremo».

<sup>88</sup> Tentativi di razionalizzazione che de Gaulle espone in occasione del discorso di Bayeux del giugno 1946, e che si originano a partire dal summenzionato scontro, del 31 dicembre 1945, tra de Gaulle e Philip. Infatti, in tale occasione, de Gaulle sostiene che la sovranità del Parlamento possa comportare la revoca del Governo, ma non la sua 'sottomissione', dato che questa ne avrebbe comportato una perdita in termini di responsabilità: sul punto, cfr. DE SIERVO, *Le idee e le vicende costituzionali in Francia nel 1945 e 1946*, cit., pp. 335-336; M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, Paris, 1996, p. 264.

<sup>89</sup> Sul punto, cfr. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, cit., pp. 50-54, il quale ricorda che sia Duverger che il Club Jean Moulin, «per evitare il rischio di un ritorno alle logiche del passato o, peggio ancora, di un trapianto in Francia di un regime simile a quello weimariano, optano per una accettazione critica dell'unica innovazione possibile, quella gaulliana dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, reinterpretandola in chiave semiparlamentare».

<sup>90</sup> Sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 256.

<sup>91</sup> Il *dualismo* weimariano, ad esempio, al pari di certe tendenze monistiche, immaginava che il Presidente dovesse contenere le derive assembleari. Al contrario, nel caso francese, il Presidente avrebbe dovuto rafforzare il ruolo del Governo, trovando, in questo modo, conferma il fatto che un Presidente dualista possa risultare coerente con un impianto monistico. Tuttavia, la fiducia *parlamentare* ha finito per risultare accessoria rispetto a quella *presidenziale*; infatti, non solo il Presidente è *leader* naturale di partito, dunque è 'destinato' a prevalere sullo scacchiere politico, ma, soprattutto, dispone di rilevanti poteri, il cui esercizio, in assenza di controfirma, la Costituzione del 1958 avrebbe, forse, dovuto subordinare al rispetto di regole stringenti. Si guardi, inoltre, PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 172, secondo il quale «l'elezione presidenziale attribuita al popolo può rappresentare il sintomo di una deviazione dal sistema parlamentare di stampo monistico. Ma, rispetto ad essa [continua l'Autore], la complessiva forma di governo costituisce un “fattore condizionante” e non un “fattore condizionato”: al di là dei congegni elettorali, sono infatti ben più determinanti l'assetto partitico preesistente alla elezione ed il collegamento che viene ad instaurarsi fra il Presidente della Repubblica e l'assetto medesimo, secondo che l'eletto si presenti come il *leader* o sia solo uno strumento della maggioranza di governo (o si trovi in mezzo fra tali posizioni estreme); né vanno trascurate [conclude l'Autore] le funzioni che l'eletto è concretamente chiamato ad esplicare e le decisioni che egli deve prendere o patrocinare (soprattutto nel campo della politica estera), secondo le dimensioni e l'importanza dello Stato del quale si tratta».

dall'altro, si mira a «importare i meccanismi di fatto vigenti nella forma di governo inglese»<sup>92</sup>, tuttavia, intervenendo sia sul lato del “*continuum* maggioranza parlamentare-Governo”, sia su quello della legislazione elettorale; infatti, la rappresentanza proporzionale – che sostituiva il vecchio sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali –, come non aiutava il “patto di legislatura” tra Parlamento e Governo a prendere il largo, così non avrebbe garantito la sopravvivenza di alcun “governo di legislatura”. Senza dimenticare, infine, che il fatto che la regola «aut simul stabunt, aut simul cadent» dovesse valere per l'intera legislatura finiva per classificare i tentativi di razionalizzazione del Club Jean Moulin come autenticamente *neoparlamentari*<sup>93</sup>.

Come sappiamo, la Francia opta, infine, per una riforma radicale della propria forma di governo; infatti, se da un lato – sia prevedendo che il Governo determini e conduca la politica nazionale, sia conferendo particolare rilievo alla figura del Primo ministro –, si rafforza l'esecutivo «in un paese caratterizzato da quasi un secolo di dominio parlamentare e di instabilità politica»<sup>94</sup>, dall'altro, si affianca ad esso un Presidente indipendente dal Parlamento, che non solo è contitolare del potere esecutivo, dato che presiede il Consiglio dei ministri, ma è anche dotato di *poteri propri*. Tuttavia, sebbene il ruolo istituzionale del Presidente, «in virtù dell'articolo 5, [paia] dover essere quello di un “arbitro”»<sup>95</sup>, tra tutte le letture possibili del testo costituzionale, prende piede quella *presidenzialista*, in virtù non tanto del dato letterale – che lascerebbe intendere un'anima parlamentare altamente razionalizzata<sup>96</sup> –, quanto dei rapporti istituzionali tra Presidente e Primo ministro<sup>97</sup>. In particolare, incidono la crisi di Algeria – che occupa, quasi interamente, l'agenda politica dell'allora Governo Debré –, il rapporto privilegiato, a mezzo dello strumento televisivo, tra il Presidente de Gaulle e il popolo francese<sup>98</sup>, e, infine, il rapporto personale tra de Gaulle e Michel Debré – il ‘suo’ Primo ministro –, caratterizzato da una profonda fedeltà del secondo nei confronti del primo, che mai fu intaccata<sup>99</sup>. Tuttavia, è soltanto con la revisione costituzionale del 1962 che l'equilibrio si sposta definitivamente a favore della componente *presidenziale*<sup>100</sup>; infatti, con l'elezione

<sup>92</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 255.

<sup>93</sup> Sul punto, cfr. *Ibidem*.

<sup>94</sup> BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, cit., p. 351.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> Sul punto, cfr. M. VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, in *Semipresidenzialismi*, a cura di L. Pegoraro e A. Rinella, Padova, 1997, p. 40: «l'intenzione originaria degli stessi costituenti francesi era quella di razionalizzare al massimo la forma di governo parlamentare, consentendo ad un governo di coalizione, e al limite anche minoritario, di operare imponendo la sua volontà ad un Parlamento multipartitico, grazie ai poteri ad esso attribuiti e al rafforzamento delle prerogative del Capo dello Stato». Si guardi, inoltre, M. BAUDREZ, B. RAVAZ, *La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, Ivi, p. 48.

<sup>97</sup> Sul punto, cfr. BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, cit., p. 352.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> Per un approfondimento sul tema, cfr. ID., *Alle origini del semipresidenzialismo francese. Debré, il Generale e la costituzione della Quinta Repubblica*, in *Contemporanea*, 2009, 12, 1, pp. 53-86.

<sup>100</sup> Sul punto, cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *La razionalizzazione parlamentare del semipresidenzialismo francese. Analogie (poche) e difformità (molte) con il parlamentarismo “all'italiana”*, in *Il*

diretta del presidente della Repubblica a suffragio universale, non solo si rompe «definitivamente con il regime dei partiti e la supremazia parlamentare che aveva caratterizzato la Terza e la Quarta Repubblica, ma [si attribuisce] formalmente al capo dello Stato un ruolo centrale all'interno dell'esecutivo»<sup>101</sup>. Ciò anche quando la Francia ha conosciuto la *coabitazione*, dato che, per quanto questa abbia 'riconsegnato' al Primo ministro i suoi "poteri usurpati", il Presidente ha, comunque, potuto contare su «importanti poteri di indirizzo politico e di arresto, fungendo quasi da 'contropotere' nei confronti del Governo»<sup>102</sup>.

In definitiva, essendo che la fiducia *parlamentare* ha finito per divenire accessoria rispetto a quella *presidenziale*<sup>103</sup>, il modello francese è fuoriuscito dall'universo *parlamentarista*, e ciò in virtù della *costituzione materiale*, la quale ha, infatti, condizionato quella *formale*. Tuttavia, il fatto che la Quinta Repubblica abbia optato per un sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali – nell'ottica di configurare «un *continuum* corpo elettorale-maggioranza parlamentare-Governo di fronte ad un Presidente elettivo che può essere un *outsider* della medesima maggioranza o un sostituto funzionale del monarca»<sup>104</sup> – conferma come i costituenti del 1958 tendessero a rafforzare il legame tra Parlamento e Governo. Altrimenti detto, se non fosse stato per de Gaulle, e per la sua gestione 'disinvoltata' del potere, il "combinato disposto" rafforzamento del Governo-riforma elettorale in senso maggioritario avrebbe, quasi certamente, dato vita a una forma di governo *neoparlamentare*, che, pur non spingendosi fin dove indicato dal Club Jean Moulin, avrebbe visto prevalere il Governo – a sua volta, legato al Parlamento da un *rapporto di fiducia* – e il 'suo' Primo ministro. Al contrario, il Presidente, perfettamente inserito in un contesto dalle tinte monistiche<sup>105</sup>, avrebbe potuto evitarne le rigidità<sup>106</sup>, ovvero avrebbe potuto esercitare, quando ciò fosse occorso, «essenziali funzioni arbitrali e di garanzia attivando le previste procedure protettive»<sup>107</sup>. Tuttavia, se un Presidente che è

---

*presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, a cura di T. E. Frosini, C. Bassu, P. L. Petrillo, Roma, 2009, p. 163: «dopo il 1962, una comparazione della forma di governo in Francia e in Italia ha subito rivelato il mutamento della chiave di volta del sistema costituzionale d'oltralpe».

<sup>101</sup> BRIZZI, *Il Capo dello Stato in Francia tra Terza e Quinta Repubblica*, cit., pp. 360-361.

<sup>102</sup> VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, cit., p. 39.

<sup>103</sup> Il Presidente ha finito, infatti, per acquisire il potere di destituire il Primo ministro.

<sup>104</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 256.

<sup>105</sup> Sul punto, cfr. BAUDREZ, RAVAZ, *La Quinta Repubblica: regime semi-presidenziale o parlamentarismo presidenzialista?*, cit., p. 50: «il Presidente della Repubblica potrà essere l'arbitro che dispone [...] dei mezzi per far rispettare le regole del parlamentarismo monista, sempre che non influenzi attivamente il gioco politico utilizzando *ad personam* questi stessi mezzi, nel quadro di un parlamentarismo dualista nello stile della monarchia del 1830».

<sup>106</sup> Sul punto, cfr. F. BRUNO, *Costantino Mortati e la Costituente*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, 1989, p. 149, la quale ricorda che, in sede costituente, benché immaginasse un "governo di legislatura" sulla falsariga del modello svizzero, Costantino Mortati propose di rafforzare la figura del capo dello Stato. Per un approfondimento sul tema, cfr. EAD., *I giuristi alla Costituente*, cit., pp. 78-79, 81-82, la quale sottolinea come, secondo Mortati, «il Capo dello Stato [avrebbe potuto] [...] intervenire e valutare la convenienza di revocare il Ministero oppure di sciogliere le Camere».

<sup>107</sup> U. COLDAGELLI, *La Quinta Repubblica da de Gaulle a Sarkozy. L'evoluzione di un sistema presidenziale extra-costituzionale*, Roma, 2009, p. 47.

titolare di – ampi – *poteri propri*, che è indipendente dal Parlamento, che è *irresponsabile*, e che finisce per essere eletto direttamente, viene calato in un contesto quale quello francese a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta, è inevitabile vederlo prevalere. E, in tutto questo, ha giocato un ruolo fondamentale la *bipolarizzazione* del contesto politico, la quale, nonostante possa indebolire un Presidente che sia «confinato entro un quadro di competenze predeterminate»<sup>108</sup>, al contrario, ha rafforzato un Presidente – quale quello francese – chiamato, in prima persona, a governare.

Per quanto riguarda, invece, l'Italia, benché, al pari della Francia, il sistema partitico fosse frammentato<sup>109</sup>, la presenza di un Presidente dotato di poteri di raccordo ben più ampi rispetto all'omologo d'Oltralpe fece sì che una riforma sostanziale della forma di governo parlamentare non venisse percepita come strettamente necessaria; anzi, il regime parlamentare sopravvisse nonostante l'assenza di una legge elettorale che assegnasse ai cittadini l'indicazione della maggioranza. Altrimenti detto, se anche l'Italia avesse optato, fin da subito, per una forma di governo strettamente monistica, avrebbe, quasi sicuramente, conosciuto la stessa fine della Francia. L'Italia, al contrario, non solo non sperimentò una crisi politica paragonabile a quella francese – la quale, accrescendo l'esigenza di *governabilità*, avrebbe potuto scatenare una riforma di rottura –, ma conobbe anche un Presidente capace di disinnescare le micro-crisi che accompagnavano la vita del Parlamento italiano. E, in tutto ciò, va da sé che, se anche la Francia avesse optato fin da subito per un Presidente dotato di poteri di raccordo, è molto probabile che la Quinta Repubblica non avrebbe fatto la sua comparsa (fermo restando che, non bastando le razionalizzazioni incidenti sul comportamento parlamentare delle forze politiche, è molto probabile che, anche in tal caso, la Francia avrebbe reintrodotta il vecchio sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali<sup>110</sup>). Allo stesso modo, se il Presidente italiano fosse stato eletto direttamente, sarebbe stato, quasi certamente, percepito dall'opinione pubblica italiana come un contraltare alla maggioranza parlamentare; e ciò poteva andare bene soltanto nella Francia del 1958, dato che, essendo questa funestata da una profonda crisi politica, si rendeva necessario non solo che il Presidente frenasse un Parlamento 'litigioso', ma, addirittura, che l'Assemblea nazionale venisse ristrutturata in senso maggioritario<sup>111</sup>, di modo che il vertice dell'esecutivo – fosse questi il capo dello Stato oppure del Governo – potesse disporre di una

---

<sup>108</sup> VOLPI, *Esiste una forma di governo semipresidenziale?*, cit., p. 41.

<sup>109</sup> Sul punto, cfr. G. PASQUINO, *Italia: un regime democratico in trasformazione*, in *La politica in Europa*, a cura di J. M. Colomer, Bari-Roma, 1999, pp. 244-251. Tuttavia, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 86, il quale ricorda che, «forti [...] nel determinare la politica nazionale, esenti da controlli interni, i partiti [italiani, ndr] si presentano come i veri attori dominanti del sistema».

<sup>110</sup> Si pensi «[al]la cosiddetta *loi scélérate* del 1951, consistente nell'assegnazione della totalità dei seggi di un dipartimento alla lista o coalizione di liste che ottenga la maggioranza assoluta dei voti, in mancanza di che si utilizza la proporzionale»: CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 77.

<sup>111</sup> Sul punto, cfr. BARBERA, *Una risposta alla crisi del sistema politico*, cit., p. 256.

‘propria’ maggioranza (esigenza, questa, che è stata rafforzata dalla nota riforma del 2000, che, ad oggi, ha neutralizzato il carattere ‘oscillatorio’ del modello francese). In Francia, infatti, incise la crisi di Algeria, la quale concorse a far percepire la figura del Presidente come decisiva per la stabilità del Paese, ed è per questo motivo che il capo dello Stato francese – sulla spinta di rilevanti prerogative, alle quali può attendere senza controfirma – si ritrovò non solo a *regnare*, ma anche a *governare*, venendo, infine, apprezzato – a differenza dell’esperienza italiana<sup>112</sup> – che questi, nel metterci la faccia, potesse usufruire dei mezzi di informazione, e intrattenesse, così, una relazione diretta con il popolo francese.

L’Italia deve, poi, la sua peculiarità, da un lato, all’operato dei primi presidenti, i quali hanno concorso a riempire i vuoti lasciati dal testo costituzionale, dall’altro, al sistema partitico; senza dimenticare, quali elementi di equilibrio, il controllo di costituzionalità delle leggi e il referendum, aventi lo scopo di ridimensionare la centralità del Parlamento<sup>113</sup>.

Per quanto riguarda l’operato dei primi presidenti<sup>114</sup>, è bene ricordare che già Enrico De Nicola (1877-1959), in qualità di capo provvisorio dello Stato, «si servì della prassi di derivazione monarchica secondo la quale il capo dello Stato, dopo le dimissioni del governo uscente, si muove con una certa libertà d’azione, senza sottostare a vincoli particolari»<sup>115</sup>. Il Presidente cominciò, così, ad esercitare una notevole influenza sull’indirizzo politico, seppur sottotraccia, senza per questo

---

<sup>112</sup> Sul punto, cfr. MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 390, secondo il quale «la forza che derivava dall’essere considerato la guida dell’istituzione dell’unità nazionale permetteva (e permette anche oggi) al capo dello Stato di avere una forte legittimazione, di costruire un rapporto privilegiato con i cittadini, e quindi di avere quel consenso dell’opinione pubblica che gli consentiva di intervenire con determinazione sulla scena politica».

<sup>113</sup> Sul punto, cfr. M. BRACCI, *Testimonianze sul proprio tempo. Mediazioni, lettere, scritti politici (1943-1958)*, a cura di E. Balocchi e G. Grotanelli de’ Santi, Firenze, 1981, pp. 729-730, 737-739, il quale ricorda: anzitutto, che «la nostra costituzione è profondamente diversa da quella francese della IV Repubblica [...]. La nostra costituzione [continua l’Autore] non ha commesso l’errore di configurare un Parlamento onnipotente. Tutti i supremi organi costituzionali sono limitati e controllati: il Parlamento si muove nei limiti della costituzione e, quanto alle leggi, deve subire il controllo preventivo del Presidente della Repubblica e quello repressivo della Corte costituzionale»; in secondo luogo, che lo strumento referendario «sembra del tutto adeguato all’attuale stadio di sviluppo dei regimi democratici, nei quali il centro di gravità va sempre più spostandosi dal Parlamento verso il corpo elettorale».

<sup>114</sup> Tuttavia, cfr. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 11, secondo il quale «è difficile [...] sostenere che tutti gli studiosi abbiano davvero compiuto [...] [il, ndr] tentativo [di identificare i tratti essenziali del disegno costituzionale della figura del presidente della Repubblica, ndr], se è vero – come è vero – che molti si sono accontentati di registrare le prassi dei vari Presidenti, traendo da quelle prassi conferme o smentite delle opinioni di volta in volta sostenute o contestate. Il che mostrava [conclude l’Autore] un evidente fraintendimento del concetto e della funzione delle prassi, delle convenzioni e delle consuetudini costituzionali, che possono sottoporre a tensione, ma mai rendere irrilevante o insignificante il testo della Costituzione».

<sup>115</sup> MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 382.

rinunciare al suo essere, anzitutto, un organo di garanzia<sup>116</sup>. A De Nicola succedettero Luigi Einaudi (1874-1961), che non mancò di intervenire sull'attività legislativa<sup>117</sup>, e Giovanni Gronchi (1887-1978), che, con la nomina di Fernando Tambroni (1901-1963) a presidente del Consiglio dei ministri, dimostrò come il capo dello Stato potesse, addirittura, imporre una data maggioranza. Tuttavia, se il Presidente ha potuto essere coinvolto nella determinazione dell'indirizzo politico, è soprattutto grazie al testo costituzionale, che i costituenti italiani non hanno avuto timore di indirizzare nel senso che il Presidente potesse incidere sull'identità degli esecutivi<sup>118</sup>. Infatti, il Presidente è titolare di tutta una serie di prerogative<sup>119</sup>, che, consentendogli «di ricoprire contemporaneamente diversi ruoli»<sup>120</sup>, non fanno altro che confermare come il già richiamato “complesso del tiranno” abbia riguardato la figura del Governo, ma non anche quella del Presidente<sup>121</sup>.

Per quanto riguarda, invece, il sistema partitico, essendo, già durante i lavori dell'Assemblea Costituente, risultato chiaro come la ‘conformazione’ del sistema partitico italiano rendesse impossibile «mettere in discussione il sistema elettorale proporzionale o [...] prospettare con serie chance di successo un'opzione presidenzialista»<sup>122</sup>, ed essendo che, con l'entrata in vigore della Costituzione, i partiti avrebbero dovuto determinare la politica nazionale<sup>123</sup>, si confermò

<sup>116</sup> Sul punto, cfr. *Ibidem*, secondo il quale «è questa ambiguità che sin dall'inizio caratterizzò il vertice della Repubblica, che poteva essere considerato “l'arbitro supremo” mentre, specialmente sottotraccia, era uno dei più influenti “giocatori” politici». Infatti – continua l'Autore –, «per la più alta carica dello Stato non c'era allora nel 1947, ma forse non c'è mai stata, una vera e propria incompatibilità tra l'essere percepita un'istituzione di garanzia e al contempo funzionare come un organo capace di condizionare la formazione e l'attività dei governi».

<sup>117</sup> Sul punto, cfr. R. FAUCCI, *Luigi Einaudi*, Torino, 1986, p. 395, che definisce il Presidente Einaudi «attivissimo e più di una volta scomodo». Per un approfondimento sull'interventismo *presidenziale* di Luigi Einaudi, cfr. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, cit.

<sup>118</sup> Sul punto, cfr. MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 385.

<sup>119</sup> Si ricordi, anzitutto, che il Governo entra in carica con il «giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica» (art. 93 Cost.); in secondo luogo, che il Presidente può: sciogliere una o entrambe le Camere; autorizzare la presentazione dei disegni di legge del Governo; promulgare le leggi, potendone sospendere la promulgazione, qualora intenda richiedere un'ulteriore deliberazione; indire le elezioni politiche; indire referendum popolari; emanare i regolamenti del Governo, oltre che gli atti aventi forza di legge; nominare un terzo dei giudici costituzionali; convocare le Camere in via straordinaria, così come inviare loro messaggi; nominare senatori a vita, influenzando, così, sugli equilibri parlamentari (ricordando sempre che, ex art. 59, c. 2 Cost., così come modificato dalla L. cost. 1/2020, «il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque»).

<sup>120</sup> MURA, *Il modello italiano*, cit., p. 385.

<sup>121</sup> Sul punto, cfr. *Ibidem*, secondo il quale «se davvero avesse influito sulle scelte della Costituente soprattutto il complesso del tiranno non si sarebbe lasciata così ampia discrezionalità al capo dello Stato e le norme sarebbero state più dettagliate». Tuttavia, cfr. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 19, secondo il quale «non è un mistero che – ammaestrati dal fascismo – i costituenti sapessero che il rischio della tirannide si annida [...] in una (non) qualità personale [...]. E non esiste alcuna prova ragionevole [continua l'Autore] che essi volessero correre il rischio di un simile esito, affidando compiti di garanzia costituzionale estrema ad un organo monocratico privo di legittimazione politica diretta».

<sup>122</sup> CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 81.

<sup>123</sup> Sul punto, cfr. P. AVRIL, *Saggio sui partiti*, Giappichelli, Torino, 1990, pp. 124 ss., il quale ricorda come, nella Costituzione francese del 1958, la determinazione della politica nazionale spetti al

l'impronta proporzionale del sistema elettorale quale "principio strutturale" della competizione politica<sup>124</sup>, e si decise – al netto della XII disposizione finale, in calce alla Costituzione<sup>125</sup> – di non intervenire sui partiti; di conseguenza, apparve chiaro che, senza adeguate razionalizzazioni, le segreterie di partito avrebbero, quasi certamente, finito per prevalere<sup>126</sup>. Ciononostante, in Italia, a differenza che in Francia – in cui vigevano le medesime razionalizzazioni in ordine alla cessazione del *rapporto di fiducia*<sup>127</sup> –, il sistema partitico resse a sufficienza, e ciò fu soltanto grazie alla presenza di un partito predominante, la DC, e all'estromissione dalla compagine di governo di un partito antisistema, il PCI. Infatti, riducendo l'alternanza, si consentì il contenimento della frammentazione partitica, ritardando il ricorso a una adeguata legislazione elettorale, la quale sarebbe, comunque, stata 'osteggiata', dato che il Parlamento veniva considerato un organo inevitabilmente frammentato. Tuttavia, pur non volendo intervenire sulla legge elettorale, furono adottate delle razionalizzazioni atte a tenere insieme le forze politiche quantomeno sul piano delle composizioni parlamentari<sup>128</sup>, in quanto un Parlamento inevitabilmente frammentato non avrebbe dovuto consentire alle dinamiche assembleari di prendere il sopravvento sul Governo<sup>129</sup>. E quando le

---

Governo. Ciò a riconferma di una linea di pensiero, già espressa in occasione del celebre discorso di Bayeux del giugno 1946, di svalutazione dei partiti.

<sup>124</sup> Sul punto, cfr. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, pp. 270 ss.; *Appendici generali della Parte seconda, l'organizzazione costituzionale dello Stato, 5 settembre 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, La Nascita della Costituzione, accessibile su <https://www.nascitacostituzione.it/05appendici/05p2generali/01/01/index.htm?008.htm&2>, consultato il 10 febbraio 2024.

<sup>125</sup> La XII disposizione finale recita: «È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista». E aggiunge, sebbene in via transitoria: «In deroga all'articolo 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista». Per un approfondimento sulla XII disposizione finale, cfr. G. E. VIGEVANI, *Origine e attualità del dibattito sulla XII disposizione finale della Costituzione*, in *Rivista di diritto dei media*, 2019, 1; *Disposizione XII, 19 novembre 1946, prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, La Nascita della Costituzione, accessibile su <https://www.nascitacostituzione.it/04finali/12/index.htm?disp12-004.htm&2>, consultato il 10 febbraio 2024.

<sup>126</sup> Sul punto, cfr. S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale*, in *Verso una nuova Costituzione*, a cura del «Gruppo di Milano», Milano, 1983, Tomo I, p. 346.

<sup>127</sup> Italia e Quarta Repubblica francese prevedevano che, per sfiduciare il Governo, dovesse essere presentata un'apposita mozione: sul punto, cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 69, e che, tra la richiesta del voto di sfiducia e la votazione effettiva, dovesse intercorrere un cosiddetto "periodo di raffreddamento": sul punto, cfr. *Ibidem*; misura, quest'ultima, che risultò intaccata, in Francia, dal predominio dei gruppi parlamentari – destinatari di una precisa disciplina di voto (sul punto, cfr. F. HERMENS, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, 1968, p. 417) –, in Italia, dall'emersione del fenomeno del "correntismo" (cfr. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 659).

<sup>128</sup> Tuttavia, cfr. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 18: «la riflessione di Mirkine-Guetzévitch sul 'problema del primato politico (e non costituzionale) dell'Esecutivo' deve [...] essere tenuta distinta da quella che lo studioso dedica [...] al rafforzamento dell'Esecutivo come più recente fenomeno giuridico, ossia come nuova tendenza del parlamentarismo razionalizzato riscontrabile nelle revisioni costituzionali della seconda metà degli anni Venti».

<sup>129</sup> Sul punto, cfr. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso*, cit., p. 6.

razionalizzazioni non avessero retto, ecco che, coerentemente con un impianto dalle tinte dualistiche, sarebbe intervenuto il Presidente. In questo modo, con la fine del predominio della Democrazia Cristiana, da un lato, e della vecchia “repubblica dei partiti”<sup>130</sup>, dall’altro, non solo i poteri del Presidente accrebbero sul terreno della prassi<sup>131</sup>, ma pure si cominciò a discutere più seriamente di come riformare un sistema politico, per certi versi, ‘malandato’.

A tal proposito, è bene ricordare come il dibattito italiano sulle riforme – che, principalmente, ha guardato alla Quinta Repubblica francese – riguardasse il fatto che la presidenza della Repubblica potesse rappresentare un pregio o un difetto del nostro sistema politico. Tuttavia, risulterà impossibile comprendere – ed, eventualmente, ‘trapiantare’ – il modello francese, fintanto che mostreremo di non cogliere il funzionamento della nostra forma di governo. Se vogliamo, infatti, il rafforzamento della carica presidenziale, per quanto rappresenti uno stravolgimento della logica istituzionale<sup>132</sup>, al contempo, può essere dettata da una lettura coerente della forma di governo italiana<sup>133</sup>, che – come abbiamo visto – vuole che il nostro Presidente si sostituisca alla maggioranza e all’opposizione

---

<sup>130</sup> Così, SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, cit.

<sup>131</sup> Sul punto, cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Il modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma*, in *Semipresidenzialismi*, cit., p. 369. Si guardi, inoltre, CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., p. 88: «riemergono [...] elementi dualisti [...] per bilanciare la frammentazione assembleare, così come accaduto nella Terza e nella Quarta Repubblica francese, utilizzando soprattutto gli enunciati costituzionali in materia di nomina del Presidente del Consiglio *ex art. 92* (che tende a diventare sostantivo in caso di assenza di una precisa maggioranza e di una leadership univoca, nonché di un partito dominante) e di scioglimento anticipato *ex art. 88* (essendo politicamente risolubile quello della controfirma in presenza di un Presidente del Consiglio strettamente legato al Capo dello Stato)».

<sup>132</sup> Sul punto, cfr. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, cit., pp. 423-424: «l’ago della bilancia in ogni modo stava fuori della sfera del parlamento come della sfera del governo: a seconda del modificarsi degli equilibri interpartitici e delle strutture dei partiti prevalenti, come pure a seconda dei rapporti di fatto fra partiti e loro delegazioni nelle camere e nel governo, il sistema poteva risolversi anche in una concentrazione di poteri a favore del governo, invece che a favore del parlamento. Il costituente [continua l’Autore] credette di garantirsi contro i pericoli di questo sistema fluido e ambiguo, ponendo a lato del governo politicamente responsabile verso le camere, il capo dello stato irresponsabile politicamente [...] verso le camere; anch’esso investito di vasti poteri, ma, almeno nei propositi, poteri in prevalenza di ordine negativo e di ordine formale. Secondo questa concezione [conclude l’Autore] il capo dello stato avrebbe essenzialmente avuto il compito di attestare la regolarità degli atti del governo. Egli non avrebbe potuto fare gran che di positivo, ma avrebbe dovuto impedire che il governo abusasse del suo potere, in confronto al parlamento e agli altri organi costituzionali».

<sup>133</sup> Sul punto, cfr. Ivi, pp. 424-425, secondo il quale, «quando un organo costituzionale non facendo può impedire in molte ipotesi a un altro organo di fare, e può poi in determinate circostanze addirittura diventare arbitro della sua formazione e dei suoi eventuali conflitti con altri organi, ci troviamo di fronte a un insieme di poteri che, se anche configurati formalmente come poteri di controllo secondario e primario, possono bene nel loro complesso prestarsi ad un’attività positiva, di impulso, di direzione: dare cioè al capo dello stato la possibilità di concorrere nel fatto, senza in alcun modo violare la costituzione, a determinare quella politica generale del governo che secondo l’art. 95 sembrerebbe riservata al governo responsabile davanti al parlamento. Si aggiungano poi [continua l’Autore] le funzioni amministrative, quelle svolte in seno al consiglio superiore della magistratura e in seno al consiglio supremo di difesa, i poteri presidenziali in materia di onorificenze e di grazie, amnistie e indulti».

quando queste non riescano a dialogare<sup>134</sup>; allo stesso modo, il rafforzamento della componente governativa, per quanto rappresenti una riforma coerente con il nostro assetto costituzionale<sup>135</sup>, vista da tutt'altra prospettiva, si presenta come una 'rivisitazione' della nostra forma di governo, che si vedrebbe 'costretta' a fare a meno dei preziosi 'consigli' del presidente della Repubblica<sup>136</sup>. In definitiva, non si tratta, o meno, di stravolgere la forma di governo italiana, quanto di coglierne le 'ambizioni'; queste, a parere di chi scrive, sono decisamente diverse da quelle prospettate ai tempi della Costituente – essendo ben possibile immaginare una diversa legislazione elettorale, così come rafforzare la componente governativa –, e, a prescindere che richiedano di essere perseguite mediante l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo<sup>137</sup>, pretendono una diversa pratica del potere. Questa, a sua volta, per poter rafforzare la componente governativa<sup>138</sup> – 'rinsaldando' chi sia

---

<sup>134</sup> Sul punto, cfr. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 23: «al Presidente spetta il compito delicato di rimediare all'inerzia del circuito decisionale Parlamento-Governo; assicurare che i rotismi istituzionali funzionino e siano bene oliati; sorvegliare che ogni organo politico espliciti appieno le proprie potenzialità senza pregiudicare quelle degli altri [...]; garantire che la democrazia pluralistica funzioni secondo la logica che le è propria, epperò nella massima ricchezza ed apertura dei canali di trasmissione della domanda politica (un po' come Ely aveva immaginato dovesse fare la Corte Suprema degli Stati Uniti)».

<sup>135</sup> Sul punto, cfr. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, cit., p. 423: «al governo, subordinato alle camere mediante il voto di fiducia, si attribuiscono poteri e funzioni proprie, formulate [...] in termini assai ampi, e tali da includere, per quanto riguarda l'esecutivo, almeno in apparenza, ogni attività positiva». Si guardi, inoltre, P. BARILE, *Tra Costituzione e riforme. Scritti e interviste (1980-2000) a cura di Renzo Cassigoli*, Firenze, 2001, p. 94, secondo il quale, ad esempio, «l'introduzione [...] dell'elezione diretta del presidente del Consiglio dei ministri [...] presenterebbe, pur nella necessità di una riforma costituzionale, un'indubbia coerenza con l'attuale forma di governo, che non ne verrebbe stravolta».

<sup>136</sup> Sul punto, cfr. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, cit., p. 428, secondo il quale «l'ipotesi più in armonia con tutto lo spirito della costituzione e più augurabile [è un Presidente che, ndr], pur astenendosi accuratamente da ogni intervento nella politica spicciola, veglia però con vigore sull'osservanza e sull'attuazione della costituzione, sottopone gli atti legislativi e governativi a un vigile e vigoroso controllo preventivo di costituzionalità, ricordato con il controllo successivo della corte costituzionale, promuove la legislazione costituzionale [...] sviluppa davanti al paese una leale politica di difesa, di attuazione, di integrazione della costituzione, difendendo la costituzione stessa dalla degradazione partitocratica, difendendo cioè lo stato dalla frantumazione». Si guardi, inoltre, BRACCI, *Testimonianze sul proprio tempo*, cit., p. 743, secondo il quale «il Presidente postosi al disopra delle tendenze di partito, dovrebbe tentare d'intuire le istanze generali d'ordine economico e sociale, legate al sistema della Costituzione, che corrispondono ad un minimo comune denominatore accettabile dalla grande maggioranza degli italiani».

<sup>137</sup> Sul punto, cfr. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, cit., pp. 396-397, secondo il quale, «approdando a questo congegno [l'art. 94 Cost., ndr], si scartavano le sole due possibilità risolutive [...] di creare un esecutivo insieme democratico e stabile: si rinunciava cioè alla scelta fra un autentico sistema parlamentare (fondato su una adeguata legge elettorale) e un sistema di divisione dei poteri con un esecutivo a termine fisso di ufficio, eletto dal corpo elettorale, o forse anche da un collegio di grandi elettori, o dal parlamento (le ultime due soluzioni sono già spurie e di incerto risultato). Si era cioè ripiegato [continua l'Autore] sulle soluzioni "razionalizzatrici": su artifici per correggere il sistema pseudoparlamentare senza risanarne le basi: taluni di questi artifici vennero più tardi molto discussi soprattutto in Francia, durante l'agonia della quarta repubblica: per esempio, la proposta di uno scioglimento automatico delle camere, come conseguenza del voto di sfiducia».

<sup>138</sup> Sul punto, cfr. ID., *Governo parlamentare e partitocrazia*, cit., pp. 25-26, secondo il quale «in questo dopoguerra uno dei tentativi più interessanti di innovare qualche cosa e di moralizzare in qualche misura il sistema di governo parlamentare è contenuto nella disposizione [...] che subordina il voto di sfiducia alla preventiva elezione di un nuovo governo. [...]. Ma [continua l'Autore] quasi nessuna delle nuove costituzioni di questo dopoguerra ha affrontato, nessuna ha risolto i tre problemi

deputato alla gestione quotidiana del potere<sup>139</sup> –, o, in alternativa, quella presidenziale<sup>140</sup>, necessita di una netta demarcazione dei ruoli, di un sistema partitico strutturato, capace di esprimere *leader* e candidati, così come di un ‘perfetto’ equilibrio tra *governabilità* e *rappresentatività*<sup>141</sup>, di modo che – non essendo più necessario che un partito politico sia estromesso dalla responsabilità di governo, e, al contempo, che tutti i partiti entrino in Parlamento – o il Governo decida con il sostegno di una maggioranza stabile e ‘disciplinata’, oppure il Presidente, contribuendo, in questo modo, all’affermazione dell’anima dualista della nostra forma di governo, faccia molto di più che limitarsi a intervenire quando le bocce siano ferme.

---

fondamentali, e cioè: I. ricostruzione di un efficace equilibrio di poteri; II. migliore selezione del personale politico, e quindi superamento delle formule di una democrazia meramente aritmetica e apparente con le formule di una democrazia qualitativa e sostanziale; III. (e anzi primo per urgenza): sistemazione del rapporto fra lo stato e le nuove forze organizzate intermedie: partiti, sindacati, trusts». Si guardi, inoltre, FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, cit., p. 24: «tra i meriti del “secondo” Mirkin-Guetzévitch vi è senz’altro anche quello di avere tempestivamente denunciato la limitata efficacia della razionalizzazione giuridica delle procedure parlamentari rispetto all’esigenza di garantire la stabilità governativa, giungendo ad affermare [...] che ‘la stabilità del governo non è una questione di diritto’».

<sup>139</sup> Sul punto, cfr. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 238: «in dottrina ed anche in giurisprudenza è stata per lo più convalidata l’impressione dei costituenti, che al Presidente della Repubblica non appartenga il “potere esecutivo” [...], che egli non sia dunque il capo del potere stesso e che non si possa nemmeno definirlo quale “capo supremo dell’amministrazione dello Stato”; se così fosse, infatti [continua l’Autore], occorrerebbe coerentemente dedurne [...] che egli sia l’“organo supremo della funzione esecutiva”, alla maniera di un superiore gerarchico dei membri del Governo: il che si porrebbe in evidente antitesi al dettato dell’art. 95 cost., là dove si ragiona di un “indirizzo politico ed amministrativo” facente capo al Presidente del Consiglio dei ministri, oltre che all’intera forma di governo vigente in Italia».

<sup>140</sup> Sul punto, cfr. BARILE, *Tra Costituzione e riforme*, cit., p. 91: «incisivamente disse una volta il presidente Francesco Cossiga: ‘Non posso fare altro che ricordare che le opzioni sono due: o un presidente leader di una maggioranza politica; o un presidente che, ai fini di garanzia istituzionale, resti al di fuori della lotta politica’».

<sup>141</sup> Sul punto, cfr. BARILE, *Tra Costituzione e riforme*, cit., pp. 85-88, secondo il quale «presupposto essenziale per l’abbandono del parlamentarismo è l’abbandono delle leggi proporzionali: abbandono *tout court* dato che gli adattamenti della proporzionale (si pensi alla famosa *legge truffa* del 1953) sono arbitrari e sgraditi. Va premesso [continua l’Autore] che la legge elettorale politica proporzionale non figura nella Costituzione, che mostra una tendenza solo alla protezione della rappresentanza delle minoranze».