

# Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina Mauro Volpi

di Rolando Tarchi

**Abstract: Reflections on forms of government starting from Mauro Volpi's doctrine** – The paper, dedicated to Mauro Volpi, examines the theme of forms of government, particularly from the theoretical point of view as well as the identification of general models, in order to classify them, taking into account both the structural elements and dynamics of the functioning of the various experiences. A survey is then made of the questions most controversial in doctrine regarding the models of parliamentary, presidential and semipresidential forms of government.

**Keywords:** Forms of Government; Parliamentarism; Presidentialism; Semipresidentialism.

## 1. Brevi considerazioni introduttive

Scorrendo il lungo elenco delle pubblicazioni di Mauro Volpi (da qui MV) si colgono subito alcuni tratti di fondo<sup>1</sup>; il primo è quello della varietà degli interessi di ricerca, che spaziano dai temi delle autonomie locali, alla materia elettorale, alle questioni relative alle riforme costituzionali e più latamente istituzionali, all'immunità ed alla responsabilità degli organi e dei soggetti politici, all'organizzazione della magistratura ed al profilo della tutela dell'indipendenza dei giudici, ai temi della democrazia e delle forme di stato, a quelli dell'organizzazione costituzionale e delle forme di governo.

Ma due sono le notazioni principali che meritano di essere evidenziate, di carattere materiale la prima, di metodo la seconda. Intanto si registra l'attenzione per un macro-tema, quello delle forme di governo, declinato nei suoi molteplici profili<sup>2</sup>; e, inoltre, una particolare attenzione rivolta al regime

---

<sup>1</sup> Considerando l'arco temporale compreso tra il 1975 ed il 2018, si contano, salvo errore, ben centosessantaquattro pubblicazioni, tra le quali spiccano ben sette monografie, oltre a sedici curatele, alcune parti di manuali a più voci, centoventidue tra saggi, articoli, relazioni a convegno, voci di enciclopedia, oltre a tredici recensioni (tra le quali mi piace ricordare quella dedicata alla seconda edizione del 1988 dei Sistemi giuridici comparati di Alessandro Pizzorusso, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, n. 1). Numerosi, poi, gli interventi sulla stampa quotidiana e periodica, che testimoniano un impegno civile prolungato e costante.

<sup>2</sup> Sono quattro i libri dedicati all'argomento, oltre ad innumerevoli articoli e saggi. Si ricordano qui i volumi su: *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983; *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998; *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino, 2005; *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014; *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di*

della Francia della Va Repubblica, unica esperienza compiutamente realizzata tra i sistemi semipresidenziali<sup>3</sup>. Ed in effetti, per chi ne ha letto gli scritti, MV può essere considerato come uno degli studiosi europei più esperti con riguardo a questi argomenti.

Quanto alla notazione di metodo, anch'essa è di tutta evidenza: gli studi di MV si caratterizzano per il costante approccio comparatistico, o costituzional-comparatistico, per riprendere una sua espressione<sup>4</sup>. Questo emerge già dall'impostazione delle prime due monografie, quella del 1979 su "*La democrazia autoritaria*" come in quella di poco successiva, del 1983, su "*Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*"; in particolare, il secondo dei due volumi, se messo a raffronto con altri dedicati al medesimo argomento e pubblicati nello stesso periodo<sup>5</sup>, si contraddistingue per un'attenta analisi dei dati empirici e si conclude con un tentativo di razionalizzazione delle esperienze esaminate alla luce dei modelli di forma di governo. In definitiva, il tentativo di individuare e proporre una tassonomia utile rappresenta il faro dell'intera ricerca e coglie in pieno gli obiettivi più intimi della comparazione come scienza giuridica.

Alla luce di questa duplice caratterizzazione, tematica e metodologica, ci pare opportuno concentrare la nostra attenzione sulle due questioni, peraltro tra loro strettamente connesse, della teoria delle forme di governo e, in minor misura, del sistema della Va Repubblica francese.

In proposito non sarà possibile fare riferimento all'intera produzione scientifica di MV; ci limiteremo a considerare gli scritti più recenti, anche perché sono questi ad affrontare le questioni di maggiore attualità e le opere di sintesi, che da sole offrono un quadro sufficientemente esaustivo dei problemi sul tappeto. In questo scritto cercheremo, partendo dalle idee di MV, di dialogare con lui, con l'avvertimento preliminare di una larga condivisione, da parte nostra, delle sue posizioni, in considerazione, non solo del valore scientifico e delle corrette argomentazioni delle tesi sostenute, ma anche della naturale conseguenza di un'affinità, non soltanto giuridica (a partire dal riconoscimento dell'importanza della comparazione) ma, altresì, politica e culturale<sup>6</sup>.

---

governo, Torino, VII ed., 2018.

<sup>3</sup> Sul tema MV ha pubblicato tre volumi, oltre ad una trentina di scritti più brevi. Si ricordano qui i volumi su *La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979; *Le riforme elettorali in Francia. Una comparazione con il «caso» italiano*, Roma, 1987, oltre a quelli già richiamati nella nota precedente.

<sup>4</sup> Cfr. MV, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2015, n. 1, 131-166, spec. 132.

<sup>5</sup> Il riferimento è alla pur eccellente monografia in due tomi di P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Milano, 1984-1988, che sviluppa un'indagine storico-diacronica sulle vicende del parlamentarismo europeo e dedica un'attenzione particolare, specie nel secondo volume, all'esperienza italiana.

<sup>6</sup> Secondo quanto ci è già capitato di scrivere a proposito di un altro illustre collega; cfr. R. Tarchi, *Riflessioni sulle forme di governo: profili generali e metodologici. Un tentativo di dialogo con gli scritti di Alfonso di Giovine*, in A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, D. Pamelin, *Per un costituzionalismo esigente. Scritti in onore di Alfonso Di Giovine*, Milano, 2020, 228.

## 2. Delimitazione dei temi da trattare

Sul tema delle forme di governo le principali fonti di riferimento saranno tre; innanzitutto, il corposo saggio pubblicato nel 2015 sul primo numero edito dal Il Mulino della rivista *Diritto pubblico comparato ed europeo*<sup>7</sup>; in secondo luogo il volume su “*Libertà e autorità. La classificazione delle forme di stato delle forme di governo*”<sup>8</sup>, già richiamato, giunto, ormai, nel 2018 alla settima edizione; infine, il capitolo dedicato a “*La classificazione delle forme di governo*” nel manuale a più voci pubblicato da Giappichelli nel 2020<sup>9</sup>.

Con riguardo al volume del 2018, si deve riconoscere come si tratti di un manuale che possiede un taglio pienamente scientifico, le cui argomentazioni procedono con un incidere che ricorda il metodo seguito da Costantino Mortati nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>10</sup>.

L’assonanza si ritrova già nel titolo utilizzato, che richiama una parte della formula che Mortati utilizzava per definire il concetto di forma di Stato, quale rapporto tra chi detiene il potere e coloro che ne rimangono assoggettati e, conseguentemente, il vario modo di realizzarsi della correlazione tra autorità e libertà. MV opera un rovesciamento di questi due termini, per evidenziare, sin dall’inizio, come nello Stato democratico contemporaneo la libertà preceda l’autorità e ne sia, in qualche modo, la fonte legittimante.

Dobbiamo aggiungere, poi, come il volume su *Libertà e autorità* si faccia apprezzare oltre che per la sua chiarezza (requisito indispensabile per ogni “buon” manuale), per la sistematicità con la quale i temi sono affrontati e, soprattutto, per il taglio problematico costantemente seguito, che riprende, ovviamente in sintesi, le tesi più diffuse in materia, per sostenerle o contraddirle, prima di procedere ad un’autonoma presa di posizione; ed è proprio quest’ultimo profilo che ricorda il metodo mortatiano. Il tutto con il pregio della sintesi; temi di ampia portata come quelli delle forme di stato delle forme di governo sono trattati in poco meno di 200 pagine, ciò che è possibile solo se si dispone di una conoscenza molto approfondita degli argomenti di cui ci si occupa. Ed in effetti, in questo scritto MV riprende molte delle tesi e delle argomentazioni già sviluppate più diffusamente in saggi o monografie precedenti. Possiamo quindi considerarlo come l’opera che meglio esprime la sintesi del pensiero di MV sulle forme di governo.

## 3. Forme di stato e forme di governo. Lo stato di salute della democrazia

Prima di iniziare a trattare di forme di governo, ci pare opportuno richiamare alcune delle considerazioni che MV sviluppa con riguardo al tema della

---

<sup>7</sup> Si tratta de: *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit.

<sup>8</sup> Un testo che io stesso ho adottato per più anni accademici per l’insegnamento di diritto pubblico comparato, con esiti didattici eccellenti.

<sup>9</sup> Si tratta di G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli, M. Volpi, *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2020, che riprende e sviluppa i temi già trattati in opere manualistiche precedenti, quali: G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, Torino, V ed., 2016.

<sup>10</sup> C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed. aggiornata, Padova, 1975, I, 133 ss.

democrazia, anche per una ragione di ordine metodologico, che anticipa le altre che tratteremo successivamente.

Il metodo della comparazione richiede un'omogeneità, almeno relativa, degli oggetti trattati, ciò che vale anche per le forme di governo.

Su questo punto l'approccio di MV è molto chiaro; premesse la necessità di mantenere la distinzione anche concettuale tra i due piani e il carattere più ristretto della forma di governo, per la sua strumentalità quale mezzo per conseguire le finalità generali ed i valori propri dell'ordinamento statale, si rileva poi che l'esigenza di distinguere una pluralità di forme di governo sussiste esclusivamente per lo stato liberale e per quello democratico-pluralistico, non ponendosi invece per le forme autocratiche, nelle quali la concentrazione dei poteri porta a riconoscere come la forma di Stato assorba largamente quella di governo, che esplicita modalità organizzative relativamente marginali<sup>11</sup>. Per questa ragione, allora, si deve riconoscere come l'ambito geografico delle indagini che interessano le forme di governo rimanga piuttosto limitato, in quanto i processi di democratizzazione che si sono avviati su larga scala nell'ultimo decennio del secolo scorso, nella maggior parte dei casi non hanno completato il loro percorso. Ne consegue, secondo quanto confermato anche da analisi di tipo quantitativo come quelle di *Freedom House* o *Index Democracy*, una rilevante delimitazione degli spazi operativi dei sistemi democratici utili ai fini della comparazione delle forme di governo, non potendosi considerare quelle operanti nell'ambito sia dei regimi ibridi (come quelli che oggi vengono definiti illiberali), che delle c.d. democrazie di facciata o imperfette, che pur avendo recepito gli schemi formali del costituzionalismo occidentale, non sono riusciti a completare la propria transizione verso questo modello<sup>12</sup>.

Trattando delle forme di stato MV, dedica particolare attenzione allo stato democratico; dopo averne ricostruito i caratteri, per il modo in cui si è storicamente realizzato nel corso del XX secolo, procede all'analisi della diffusione delle democrazie ed ai limiti di questo processo, nonché, successivamente, delle ragioni che stanno portando ad una crisi generalizzata degli stessi sistemi di democrazia matura<sup>13</sup>.

L'approccio a tali questioni è ispirato ad una grande cautela; con riguardo all'arresto dei processi di democratizzazione in contesti estranei alla tradizione giuridica euro-atlantica, MV assume una posizione critica tanto con riguardo alle tesi che alcuni decenni orsono avevano evocato la fine della storia con la vittoria definitiva del modello economico capitalista, sia

---

<sup>11</sup> MV, *Libertà e autorità*, cit., 12.

<sup>12</sup> Si tratta di esperienze piuttosto disomogenee tra loro, come quelle che nel periodo più recente i paesi dell'Est, e quelli latino-americani, oltre, ovviamente alle diverse realtà del mondo arabo e delle c.d. forme di stato tradizionaliste, che mantengono caratterizzazioni tipicamente autocratiche. Cfr. MV, *Libertà e autorità*, cit., 75.

<sup>13</sup> Un tema di cui MV si era già occupato in altre occasioni, come, ad esempio, nel saggio su *La diffusione della democrazia e i suoi limiti*, in A. Di Giovine, S. Sicardi (a cura di), *Democrazie imperfette*, Torino, 2005, 113 ss.

quelle di impronta massimalista che considerano ormai come ineluttabili gli scontri tra civiltà ritenute inconciliabili tra loro.

La prospettiva che si assume (condivisibile ed auspicabile), è invece quella della ricerca di una convivenza tra civiltà certamente molto diverse tra loro, con la consapevolezza degli enormi problemi che si frappongono, anche a seguito dell'esplosione di fenomeni terroristici, per lo più di matrice islamica, consumati sul territorio di stati dell'occidente, che hanno talora portato all'approvazione di misure repressive e liberticide (secondo quanto è avvenuto negli Stati Uniti, ma anche in Francia e nel Regno Unito). Certamente sono in atto processi di radicalizzazione, anche ideologica, che operano come un terreno fertile per l'emersione di movimenti politici ultranazionalisti e xenofobi, che contribuiscono ad alimentare i processi di arretramento democratico.

Peraltro, il tema del degrado dei sistemi democratici è affrontato da MV anche in altri lavori<sup>14</sup>, che trattano delle risposte adottate, non solo in Italia, per fronteggiare le recenti situazioni di crisi, in particolare quella di natura economica indotta dall'esplosione dei debiti sovrani che si è estesa all'Europa a partire dal 2011.

MV ritiene che le modalità tecnocratiche che sono state attivate, con l'investitura di governi c.d. tecnici (o a guida tecnica), costituiscano di per sé una risposta di tipo regressivo per il futuro di tutti gli ordinamenti democratici<sup>15</sup>.

Le conclusioni sul punto recuperano gli argomenti posti a sostegno delle tesi che hanno elaborato il concetto di post-democrazia<sup>16</sup>, nonché le critiche rivolte contro l'ideologia tecnocratica, sia quella tradizionale di ispirazione marxista, secondo la quale i tecnici svolgono un ruolo di supporto del grande capitale e sono utilizzati come copertura del dominio di classe<sup>17</sup>; sia quelle di matrice liberaldemocratica<sup>18</sup>, che da tempo hanno mostrato la loro contrarietà a governi di custodi. Le ragioni addotte sono note e riprese dallo stesso MV: intanto la politica non è scienza esatta e non può essere ridotta a tecnica; inoltre, le finalità dei sistemi democratici consistono nel perseguimento del bene comune e non invece dell'efficienza in sé; e soprattutto, tecnici e tecnocrati estranei al circuito democratico, sono sì politicamente irresponsabili e pur tuttavia sono condizionati da grandi imprese, lobbies culturali e/o accademiche, interessi professionali e settoriali.

---

<sup>14</sup> MV, *Tecnocrazia e crisi della democrazia*, in M. Volpi (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, 2017, 1 ss.

<sup>15</sup> Sotto questo profilo l'esperienza italiana vanta un record: dal 1993 ad oggi sono stati ben quattro i "governi tecnici" che sono stati costituiti (quelli a guida Ciampi, Dini, Monti, Draghi); si tratta di un'anomalia rispetto alle altre democrazie europee che si commenta da sola.

<sup>16</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2000.

<sup>17</sup> L. Gallino, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011; Id., *Tecnocrazia*, in *Dizionario di sociologia*, Novara, 2006, 579.

<sup>18</sup> R. Dahl, *Democrazia o tecnocrazia? Il controllo delle armi nucleari*, (trad. it.), Bologna, 2007; Id., *La democrazia e i suoi critici*, (trad. it.), Roma, 1990, 98 ss.

Diventa quindi importante il richiamo operato da Papa Francesco, nell'Enciclica *Laudato Si* al pericolo rappresentato dal paradigma tecnocratico legato ai fenomeni di globalizzazione, mediante i quali si finisce per esercitare un dominio sull'economia, che viene utilizzata esclusivamente in funzione della realizzazione di un profitto di cui sono beneficiari i mercati finanziari, ma che non tiene conto delle esigenze insopprimibili dello sviluppo umano e dell'inclusione sociale.

A questo proposito ritorna la questione generale del rapporto tra tecnica (ma io aggiungerei economia) e politica; la tecnica deve essere rigorosamente subordinata alla politica e alle opzioni di valore che discendono dalla costituzione democratica, ma perché ciò accada occorre rilanciare la democrazia sia come rappresentanza sia come partecipazione contro le concezioni elitiste e oligarchiche che ne pregiudicano la qualità<sup>19</sup>.

#### 4. Profili metodologici per lo studio delle forme di governo

In ordine ai profili teorici dell'analisi delle forme di governo, i riferimenti devono essere rivolti soprattutto al saggio, già ricordato, del 2015. Non vorrei apparire troppo encomiastico, ma questo scritto va incluso in quella limitata cerchia di contributi hanno portato la dottrina italiana a porsi all'avanguardia della riflessione sulle questioni teoriche e metodologiche in tema di forma di governo; credo sia un primato che debba essere riconosciuto alla nostra letteratura giuridica (costituzionalistica e comparatistica) che ha mostrato una sensibilità per questi temi che non si ritrova in altre tradizioni giuridiche<sup>20</sup>, con scritti di grande raffinatezza ed approfondimento<sup>21</sup>. MV si

<sup>19</sup> Possiamo segnalare un ulteriore pericolo che ha già aggredito le democrazie contemporanee, quello del capitalismo digitale, su cui condividiamo le considerazioni di M. Dogliani, *La forma di governo tra riformismo elettorale e mutamento politico-istituzionale*, in *Federalismi.it*, numero speciale 1/2018.

<sup>20</sup> Si deve riconoscere come E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939, vol. I, 456 ss., sia stato un precursore, avendo per primo affermato l'esigenza della distinzione tra forme di stato e forme di governo.

<sup>21</sup> L'elenco è piuttosto nutrito ed il rischio che si corre è quello di omettere alcune voci importanti; cfr., comunque, M.S. Giannini, *Prefazione*, in G. Burdeau, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950; C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973; L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, 1970, 634 ss.; M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur.cost.*, 1973, 225 e 238; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, VI ed., 1988, 112 ss.; F. Cuocolo, *Le forme di Stato e di governo*, estratto dal *Digesto IV ed.*, Torino, 1989; G.U. Rescigno, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XIV, 1989; F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, 103; G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006, 23 ss.; L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (cur.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, vol. III, 2006, 2593 ss.; M. Luciani, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, 2009, 538 ss.; C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, II ed., 2009; A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, II ed., 2014, 835 ss.; A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, *Federalismi.it*, n. 1/2017.

colloca nella scia di questi prestigiosi maestri, con le cui tesi dialoga per poi proporre ricostruzioni e conclusioni in larga parte originali.

Anche in questo caso si tratta di questioni già ampiamente trattate in altre sedi<sup>22</sup>, che vengono riprese in maniera sistematica e complessiva. In proposito MV pone preliminarmente quattro questioni nodali: innanzi tutto il metodo da seguire per lo svolgimento dell'indagine; in secondo luogo ci si interroga sul valore che deve essere ricercato (solo descrittivo o anche prescrittivo) e che potrà essere attribuito alla sistematica delle forme di governo; in terzo luogo l'individuazione degli elementi necessari ed essenziali che devono essere considerati per l'elaborazione dei diversi modelli di forma di governo, ciò che si collega direttamente alla definizione di forma di governo da assumere; infine, la proposta di una tassonomia utile, quale risultato dell'analisi precedentemente sviluppata.

#### *4.1 L'irrinunciabilità della comparazione per lo studio delle forme di governo.*

Con riguardo al metodo da seguire, l'opzione di MV è netta: deve essere necessariamente quello offerto dalla macro comparazione; questa scelta non risulta solo dall'impostazione e dalla struttura del saggio considerato nel suo complesso, ma, ancora prima, da una presa di posizione esplicita, con la quale MV si contrappone criticamente alla diversa tesi sostenuta di recente da Massimo Luciani<sup>23</sup>; quest'ultimo, infatti, aveva messo in discussione l'utilità di una classificazione delle forme di governo che riproponesse l'impostazione classica di una loro distinzione per tipi o per modelli, in quanto tali categorie generali risulterebbero inadeguate a ricomprendere e incasellare la molteplicità delle esperienze concrete esistenti, ciascuna delle quali caratterizzata da numerose e complesse variabili idonee ad incidere sulla struttura e sul funzionamento della forma di governo stessa. In altri termini, le tassonomie tradizionali si limiterebbero ad offrire solo indicazioni sommarie e, per questo, possono essere messe in secondo piano, dovendosi piuttosto procedere all'elaborazione di tabelle che ricostruiscono le dinamiche di ciascuna forma di governo storicamente determinata.

MV considera questo approccio inadeguato e parziale, osservando come un'impostazione finalizzata a conseguire soltanto una migliore conoscenza di ciascuna singola esperienza sia funzionale esclusivamente alla prospettiva del diritto costituzionale nazionale, mentre per il comparatista la conoscenza delle diverse esperienze storiche costituisce non il fine ma il mezzo della ricerca; è, infatti, soltanto dal confronto tra le molteplici realtà storiche che possono essere messe in evidenza le rispettive analogie e differenze e, conseguentemente, procedere all'enucleazione di modelli di

---

<sup>22</sup> Cfr. MV, *Sulla classificazione delle forme di governo proposta da Duverger*, in A. Baldassarre, G. Rossi (a cura di), *Le istituzioni costituzionali in Italia. Il dubbio della riforma. Colloquio con Maurice Duverger*, Perugia, 1986; Id., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazie e forme di governo. Modelli stranieri e riformacostituzionale*, Rimini, 1997, 40 ss.

<sup>23</sup> M. Luciani, voce *Governo*, cit., 583 ss.

riferimento. Non solo, anche in questo caso vale la regola generale che sorregge la metodologia della comparazione; è proprio il confronto tra esperienze concrete diverse che consente di acquisire una conoscenza migliore anche del proprio sistema nazionale.

Piuttosto, può risultare decisivo il novero degli elementi che devono essere presi in considerazione per l'analisi della forma di governo; anticipando un profilo che sarà ripreso successivamente, MV propende per limitare l'attenzione a quelli essenziali (considerando che la forma corrisponde proprio all'essenza di un determinato sistema, nel senso che ne costituisce il fondamento), con l'esclusione, quindi, di quelli accidentali e di quelli che incidono soltanto sul funzionamento e non direttamente sulla struttura della forma di governo stessa.

Inoltre, pur ribadendone l'irrinunciabilità, MV riconosce come si debba propendere per una visione non dogmatica della classificazione delle forme di governo per tipi generali, considerando proprio la circostanza, piuttosto ricorrente, che ciascuna delle singole esperienze può non corrispondere, come di solito avviene, in tutto e per tutto al modello astratto nel quale viene catalogata.

Credo sia superflua qualsiasi considerazione da parte nostra; la rinuncia al metodo della comparazione impoverirebbe in maniera decisiva lo studio delle forme di governo, riducendolo ad indagini di storia costituzionale delle singole esperienze; e del resto la posizione di Luciani è rimasta isolata nel panorama degli studi non solo italiani, che hanno mantenuto l'impostazione tradizionale, che procede almeno dagli studi di Costantino Mortati<sup>24</sup> e che poi è stata successivamente rielaborata da molti altri<sup>25</sup>.

Come è stato efficacemente scritto, l'individuazione dei modelli costituisce al tempo stesso il risultato ma anche il presupposto dell'opera di catalogazione delle forme di governo concretamente individuabili mediante gli studi di storia costituzionale e diritto comparato; peraltro la comparazione diacronica e sincronica degli ordinamenti costituzionali ha come effetto l'elaborazione di modelli che, in certa misura almeno, costituiscono una forma di razionalizzazione dei dati forniti dall'esperienza. Conseguentemente, quest'opera comporta anche un'attività di creazione e/o modificazione delle categorie che vengono utilizzate per la classificazione delle situazioni concrete che la storia e la comparazione ci presentano; non solo: dall'indagine induttiva volta a individuare i modelli sulla base delle indagini compiute si affianca l'analisi deduttiva volta a ricavare dei modelli stessi, una volta adottati, specifiche regole da applicare.

Con una avvertenza; l'elaborazione ed il confronto con dei modelli generali, che acquistano il valore di idealtipi, non deve essere affinata più di

---

<sup>24</sup> C. Mortati, *Le forme di governo*, cit., *passim*, che utilizza la comparazione sia nella modalità diacronica, che in quella sincronica.

<sup>25</sup> Di questo metodo si avvalgono la quasi totalità degli autori citati alla n. 18.

quanto non sia necessario, ovvero non deve indulgere in costruttivismi interpretativi<sup>26</sup> che si distacchino eccessivamente dalle singole esperienze storiche che concorrono a definire il modello stesso. Inoltre, non va dimenticato che i modelli organizzativi entrano in relazione e contribuiscono a realizzare con le finalità ed i valori in cui si riconoscono le comunità corrispondenti, al punto che la scelta di una delle suddette formule organizzative deve risultare funzionale, proprio alla miglior realizzazione di quei valori<sup>27</sup>.

#### 4.2 Segue il valore dei modelli

La questione appena affrontata è direttamente collegata ad un'altra di portata anch'essa generale e liminare, relativa al valore proprio dei modelli e della sistematica delle forme di governo che è possibile elaborare ricorrendo al metodo della comparazione.

Si tratta di un problema di carattere generale riferibile a tutta la modellistica e del quale ci siamo recentemente occupati anche a proposito della classificazione dei tipi di stato<sup>28</sup>. Ciò significa che ai modelli elaborati, anche con il supporto della comparazione, deve essere riconosciuto un triplice valore, il primo dei quali è quello euristico<sup>29</sup>, utile ad orientare le indagini. Inoltre, tali modelli, oltre ad esprimere una valenza descrittiva, utile per una migliore conoscenza delle esperienze esaminate, compresa quella nazionale, sono in grado di esprimere anche un valore prescrittivo, in quanto una volta individuati gli elementi caratterizzanti ed i principi sui quali si regge un modello di forma di governo, deve presumersi, che ciascuna esperienza che, esplicitamente o implicitamente, adotti tale formula generale recepisca altresì, tacitamente, le regole che della forma di governo stessa, per come sono state elaborate anche dal formante dottrinario, ne costituiscono la struttura portante<sup>30</sup>. Il modello, in definitiva, individua dei confini che non possono essere superati dalle concrete esperienze ad esso riconducibili<sup>31</sup>. In questo senso, la forma di governo adottata, con i suoi principi caratterizzanti può assumere un valore di tipo parametrico ed essere utilizzata dalle stesse corti di giustizia chiamate a risolvere controversie relative ai rapporti tra organi costituzionali, come peraltro è avvenuto in occasioni più o meno recenti<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> Da ultimo, A. Morelli, *Comparazione*, cit., 15.

<sup>27</sup> G. Bognetti, voce *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, Torino, 1991, 277 ss., spec. 292, soltanto una sistematica concettuale così integrata può dunque offrirci uno strumento valido per avvicinarci all'intelligenza piena della reale effettività storica.

<sup>28</sup> R. Tarchi, *Tipi di stato e possibili tassonomie. Qualche riflessione a margine del pensiero di Paolo Carrozza*, in P. Bianchi, E. A. Ferrioli, G. Martinico, C. Napoli (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza. Riflessioni dei colleghi pisani tra pensiero scientifico e ricordo*, Pisa, 2021, 181 ss.

<sup>29</sup> G.U. Rescigno, cit., n. 3.6.5. G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., 37; A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche*, op. loc. cit.

<sup>30</sup> A. Pizzorusso, op. loc. cit.

<sup>31</sup> Ora v. anche A. Morelli, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *federalismi.it*, cit., 3 ss.

<sup>32</sup> La valenza prescrittiva della forma di governo è stata talora utilizzata da importanti

L'indagine di MV sembra condividere questa impostazione, affermandosi che per il giurista il valore della prescrittività è irrinunciabile, in quanto il riconoscimento di un valore prescrittivo al modello di riferimento ha come conseguenza quello di indirizzare i rapporti fra gli organi che definiscono la forma di governo stessa entro canali predeterminati e vincolanti, il cui superamento rende incostituzionali i comportamenti concreti eventualmente messi in atto oltre i limiti imposti<sup>33</sup>. Questa scelta, conseguentemente, obbliga a delle rinunce, ovvero a non poter considerare una serie di elementi e fattori che esercitano comunque un'influenza importante sulle concrete dinamiche delle forme di governo.

Per la definizione di una forma di governo, quindi, oltre alle previsioni costituzionali formalizzate, si devono considerare soltanto le regole non scritte che regolano i rapporti tra gli organi costituzionali di vertice di uno Stato, le sole che possono essere utilizzate come parametro giuridico per la valutazione dei comportamenti assunti in concreto dai titolari delle massime cariche pubbliche; ciò che non vale per le convenzioni costituzionali, prive di una forza giuridica vincolante<sup>34</sup>.

---

decisioni adottate da corti supreme o corti costituzionali. Limitando al massimo gli esempi, possiamo ricordare la sentenza della Corte Suprema U.S.A., *Immigration and Naturalisation Service v. Chada* (462 U.S. 919, 1983), che dichiara l'illegittimità dell'istituto del veto legislativo in quanto contrastante con il principio della divisione dei poteri, ricavato dall'impianto generale della forma di governo definita dalla Costituzione federale del 1979. La Corte costituzionale italiana con la sent. n. 7/1996, risolse il conflitto di attribuzioni che le era stato proposto (il c.d. caso Mancuso) sulla base dei caratteri della forma di governo parlamentare italiana, alcuni dei quali non codificati da previsioni costituzionali, utilizzando espressioni generali quali "logica del governo parlamentare", "esigenze poste dallo sviluppo storico del governo parlamentare" ed altre, che fanno emergere il valore prescrittivo di questa forma di governo, quanto meno con riguardo al nostro contesto nazionale.

Più recentemente la *Supreme Court of United Kingdom* ha dichiarato nullo l'*Order in Council* del 28 agosto 2019 che aveva immotivatamente disposto la sospensione dei lavori parlamentari (*prorogation*) dal 9 settembre al 14 ottobre. La sentenza del 14 settembre 2019 (c.d. *Miller II*) ha risolto la questione applicando i principi generali su cui si fonda la forma di governo parlamentare britannica, ovvero quello della sovranità parlamentare e quello della responsabilità del governo, considerato come un'emanazione permanente della Camera dei comuni. La sentenza, oggetto di numerosi commenti anche in Italia, è apparsa ai più come una decisione rivoluzionaria per il Regno Unito, anche perché adottata in un contesto costituzionale quasi esclusivamente convenzionale. Cfr. G.F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?* in *DPCE online*, n. 3/2019, 2171 ss.; F. Rosa, *Power to Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la sospensione del Parlamento*, *ibid.*, 2165 ss.; C. Martinelli, *La Brexit come vaso di Pandora della Costituzione*, in *DPCE online*, *ibid.*, XI ss.

<sup>33</sup> V. di recente anche M. Dogliani, *C'è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?* in *Quad. cost.*, 2019, 119 ss., che identifica i modelli di forma di governo come ideal-tipi weberiani, ovvero come strumenti che servono per analizzare i casi concreti (la forma di governo di un singolo paese) mettendo al confronto il modello ideale. Pertanto, gli idealtipi servono ad illuminare le convergenze e soprattutto le devianze del caso singolo rispetto al modello.

<sup>34</sup> Le convenzioni costituzionali, consistenti in quei comportamenti consolidati derivanti da accordi politici, almeno tendenzialmente non assumo rilevanza, in considerazione del fatto che queste sono liberamente modificabili dai loro sottoscrittori nel corso del tempo e che incidono esclusivamente sulle dinamiche di funzionamento piuttosto che sulla struttura di un determinato sistema.

La questione del valore anche prescrittivo o soltanto descrittivo dei tipi generali di forma di governo enucleati non assume importanza solo sul piano teorico, risultando direttamente collegata ad uno dei profili di maggiore rilievo sui quali si è interrogata la dottrina, non solo italiana, ovvero all'importanza che deve essere riconosciuta ai sistemi politici per la definizione dei diversi modelli di forma di governo. Il riconoscimento dell'importanza decisiva del ruolo svolto dai partiti politici quanto meno con riguardo alle concrete dinamiche delle forme di governo è piuttosto risalente<sup>35</sup> ed ha trovato una formulazione raffinata soprattutto grazie al contributo fondamentale di Leopoldo Elia<sup>36</sup>, ideatore di una sistematica inclusiva anche dei sistemi politici, quanto meno per distinguere i sistemi parlamentari, tenuto conto del loro funzionamento in concreto nel lungo periodo.

Come noto, questa ricostruzione era stata sottoposta fin quasi da subito a rilievi critici<sup>37</sup> ed alla fine era stata abbandonata dallo stesso Elia nell'ultimo dei suoi scritti sull'argomento<sup>38</sup>. Anche a questo proposito la posizione di MV è piuttosto netta<sup>39</sup>: il riferimento agli assetti dei sistemi di partito viene considerato come necessario per l'analisi, ma se ne esclude la natura costitutiva ai fini della definizione di forma di governo che è, e deve rimanere, una categoria giuridica e, pertanto, non può fondarsi su elementi di natura fattuale. Allo stesso modo di quanto fanno i politologi, anche i giuristi debbono mantenere concettualmente separati i piani della forma di governo e del sistema politico<sup>40</sup>: l'inclusione dei partiti farebbe perdere valenza normativa alle categorie elaborate.

MV rileva, inoltre, che se da una parte è indubitabile che i sistemi di partito condizionino le modalità di funzionamento delle forme di governo, si può altresì riscontrare che anche altri soggetti sociali (si pensi ai sindacati, alle associazioni in genere, a determinate *lobbies* ecc.) possono determinare effetti simili. Il grado e le modalità di questi condizionamenti variano da ordinamento a ordinamento e nelle diverse fasi storiche.

Si tratta di una tesi, quest'ultima, che anche noi avevamo sostenuto in passato, rilevando come sarebbe stato necessario ampliare la sfera dei

---

<sup>35</sup> M.S. Giannini, *Prefazione*, cit., *passim*; M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, 1951, X ed., 1976, 465 ss.

<sup>36</sup> L. Elia, voce *Governo*, cit., 634 ss.

<sup>37</sup> Il primo a muovere delle obiezioni, sul piano del metodo, alla fondamentale opera di Elia è stato M. Dogliani, *Spunti metodologici*, cit., 225; più di recente, M. Luciani, voce *Governo*, cit., 553 ss.

<sup>38</sup> Cfr. L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, III, 2600, che prende parzialmente le distanze dal suo scritto precedente, definendo il contesto partitico non più quale elemento strutturale, ma solo condizionante del funzionamento delle forme di governo: "funzionamento che risulterebbe incomprensibile se si pretendesse di prescindere, per rimanere nell'esempio, dal numero di partiti, dalla loro struttura e così via". Sul pensiero di Elia v. ora anche: MV, *Le di governo nel pensiero di Leopoldo Elia*, in *DPCE, fascicolo speciale*, 2019, 821 ss.

<sup>39</sup> MV, *Il metodo*, cit., 139.

<sup>40</sup> Cfr. O. Duhamel, *Le Démocraties. Régimes, Histoire, Exigences*, Paris, 1993, 153; Id., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 2009, 444 ss.

soggetti sociali e non meritevoli di considerazione<sup>41</sup>; non possiamo dimenticare, tuttavia, come ai partiti politici sia riconosciuta, talvolta da esplicite disposizioni costituzionali, una funzione peculiare e distinta rispetto alle altre articolazioni della società, consistente nella gestione dei passaggi elettorali e, quindi, nella selezione del personale politico, oltre che nella determinazione delle politiche generali da perseguire<sup>42</sup>.

Con riguardo poi alla valutazione da esprimere nei confronti della originaria ricostruzione di Elia volta a valorizzare il ruolo dei sistemi politici anche per finalità tassonomiche, credo che il giudizio vada storicizzato, tenendo conto del periodo nel quale tale teoria venne formulata<sup>43</sup>. In quel momento, alla fine degli anni '60 del secolo scorso, si trattò di un'elaborazione pionieristica che colse l'obiettivo di superare l'eccessivo formalismo che aveva caratterizzato fino ad allora la riflessione della scienza costituzionalistica italiana, contaminata solo dai riferimenti di carattere storico utilizzati da Costantino Mortati, mentre la scienza della politica aveva già elaborato impianti tassonomici più completi<sup>44</sup>. Non solo, nel primo quarto di secolo successivo al secondo dopoguerra in tutti i sistemi costituzionali europei i partiti avevano occupato una posizione di assoluta centralità ed esercitato un ruolo determinante per la crescita del livello di democrazia complessiva; i partiti diventano il perno su cui ruotano i sistemi istituzionali in una fase di costruzione e di consolidamento della forma di Stato sociale, con un'integrazione effettiva delle masse, che i partiti stessi

<sup>41</sup> R. Tarchi, *La classificazione delle forme di governo. Il difficile passaggio dal catalogo al sistema*, ed. provvisoria a cura dell'Autore, Pisa, 1989, spec. 12 ss.

<sup>42</sup> Una rapida rassegna di alcuni testi costituzionali dimostra come il minimo comun denominatore riservato ai partiti politici sia quello rendere possibili le consultazioni elettorali; ad esempio, l'art. 4 Cost. Francia 1958 recita: "I partiti e i gruppi politici concorrono alla espressione del voto"; per l'art. 21 della Legge fondamentale tedesca: "I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo"; ai sensi dell'art. 7 cap. III, Legge sulla forma di governo svedese: "I seggi vengono ripartiti tra i partiti"; infine, l'art. 29 Cost. Grecia 1975 dispone: "l'organizzazione e l'attività dei partiti deve servire al libero funzionamento del regime democratico". Non mancano previsioni più articolate, che richiamano i principi della rappresentanza e della partecipazione politica, come ad esempio fanno l'art. 51 della Costituzione portoghese del 1976 (La libertà di associazione comprende il diritto di costituire o partecipare ad associazioni e partiti politici e, attraverso questi, di concorrere democraticamente alla formazione della volontà popolare e all'organizzazione del potere politico) e l'art. 6 di quella spagnola del 1978 (I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica). Elemento comune a tutti i testi citati è quello della "concorrenza" delle funzioni che i partiti sono chiamati ad esercitare. Ovviamente, oltre a queste previsioni, va ricordata anche quella dell'art. 49 Cost. italiana.

<sup>43</sup> Ci pare di cogliere che questa sia anche l'interpretazione di R. Nania, *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2014/05/R-Nania-Forma-di-governo-e-sistema-dei-partiti-rileggendo-Leopoldo-Elia.pdf>, per il quale la considerazione del fattore partitico viene assunta come un'incombenza cognitiva ineludibile in presenza del nuovo assetto democratico (qui il riferimento è all'Italia, ma credo possa essere generalizzato a tutte le esperienze democratiche allora esistenti), e questo indipendentemente dal fatto che il sistema dei partiti sia considerato un elemento costitutivo della forma di governo, piuttosto che una situazione condizionante.

<sup>44</sup> Il riferimento è soprattutto a G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, III ed., Bologna, 1969, cui Elia fa ampi riferimenti nel suo scritto.

rappresentano, nelle dinamiche pubbliche. Non a caso è in quel periodo che si comincia ad usare l'espressione di "stati dei partiti". Non solo, Elia puntualizza molto bene come le dinamiche politiche meritevoli di considerazione sono quelle di lungo periodo, le sole in grado di esprimere una valenza anche normativa, funzionale all'integrazione delle previsioni costituzionali considerate quali norme "a fattispecie aperta" e, per questo suscettibili di plurime applicazioni.

Se confrontiamo questo stato delle cose presente nella seconda metà del secolo scorso con la situazione attuale, ci rendiamo immediatamente conto dell'esistenza di una profonda diversità.

Nel corso del XXI secolo, per una molteplicità di ragioni che qui non è possibile richiamare, i partiti politici tradizionali (o quello che oggi ne resta) hanno iniziato a vivere in uno stato di crisi profonda, manifestando una progressiva difficoltà nella rappresentazione e nella canalizzazione degli interessi sociali<sup>45</sup>; la situazione complessiva è diventata molto più fluida, con l'emersione di nuovi soggetti che talora rifiutano la stessa denominazione di partito o si configurano soltanto come apparati a sostegno di leadership politiche individuali (partiti personali). Come detto, questo determina maggiore fluidità nelle dinamiche politiche, cui consegue la difficoltà a far emergere regole fattuali (consuetudini o convenzioni) durature e funzionali alla stabilizzazione delle forme di governo, che inevitabilmente finiscono per risentire di questo retroterra precario. Questa tendenza generale si è manifestata con gradazioni diverse nelle singole democrazie consolidate, con l'emersione, però, di alcune costanti quali l'incremento della complessità dei sistemi partito, indotta dalla crescita del loro numero e dalla comparsa di movimenti, che spesso riescono ad ottenere una rappresentanza parlamentare, che perseguono politiche ultranazionaliste o ispirate ad un sovranismo estremo; movimenti che, comunque, sposano ideologie massimaliste e che possono essere qualificati come partiti anti-sistema, per la loro posizione di contrasto con alcuni dei valori fondamentali su cui si fonda il costituzionalismo della tradizione giuridica occidentale.

Si tratta di un fenomeno che anche MV ha sapientemente ricostruito, segnalando il distacco progressivo che si è prodotto tra i leader ed i partiti politici ed i cittadini elettori e che ha portato ad una crescita del fenomeno dell'astensione, diventato in alcune circostanze patologico<sup>46</sup>, oltre che ad

---

<sup>45</sup> Su questo v. anche MV, *Alla ricerca della stabilità perduta* (editoriale), in DPCE, n.3/2019, IX ss.; Id., *Il ruolo del parlamento nei sistemi parlamentari*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, Itinerari della comparazione, Quaderni di DPCE online, 2020, 58 ss. (consultabile all'indirizzo web <https://drive.google.com/file/d/1YLijN2-tkzXJ9id54kRIPKxOLOYXCEQy/view>).

<sup>46</sup> MV se ne è occupato di recente intervenendo sul doppio passaggio elettorale (presidenziale e parlamentare) del 2017 in Francia, evidenziando la frattura rilevante tra cittadini e sistema politico (l'astensionismo, già elevato al secondo turno delle elezioni politiche ha registrato una crescita esponenziale alle politiche, raggiungendo il 57,4% astensione alle politiche: le ragioni individuate sono essenzialmente due: la sfiducia nei confronti delle forze in campo la percezione da parte degli elettori che a seguito delle riforme costituzionali del 2000-2001 il ruolo del Parlamento, che gode di una legittimazione più

avere reso più difficilmente governabili i sistemi costituzionali, come sintetizzata nella (felice) formula di “democrazie senza governo”<sup>47</sup>.

Peraltro, la crisi dei partiti è anche una conseguenza della perdita di centralità degli stati nazionali, la cui sovranità è stata erosa dalla comparsa di ordinamenti sovranazionali (almeno in Europa) e dai fenomeni di globalizzazione economica, che hanno sensibilmente ridotto le prerogative dei decisori politici, spesso obbligati a recepire quanto stabilito in altre sedi<sup>48</sup>.

Se non dobbiamo dimenticare che le obiezioni decisive alla ricostruzione di Elia sono di natura teorica e sono volte ad impedire una perdita del valore prescrittivo della categoria giuridica “forma di governo”, questa segnalata distanza tra i contesti storici di riferimento rende oggi ancora più opportuno il mantenimento della separazione dei profili strutturali delle forme di governo da quelli dinamici delle forme di governo; questi ultimi, nonostante i rilievi appena fatti, mantengono tuttora un’importanza non trascurabile, ma si pongono su un piano diverso e non sovrapponibile con quello, normativo, sul quale vengono confezionate le strutture dei sistemi istituzionali.

La distinzione tra questi due piani, semmai, può avere delle conseguenze sull’articolazione delle tassonomie risultanti; MV propone, infatti, una distinzione delle forme di governo articolata su due livelli distinti. Intanto vengono enucleati dei tipi in senso proprio, definiti sulla base dei soli elementi di natura giuridica, che mantengono un valore pienamente prescrittivo; per ciascun tipo, poi, è possibile individuare dei sottotipi, risultanti anche dalla considerazione di elementi politici e fattuali, che arricchiscono e completano il quadro di riferimento, seppure sotto un punto di vista prettamente descrittivo.

Si tratta, a nostro avviso, di una proposta convincente, in quanto, per un verso non rinuncia alla formulazione di tassonomie più articolate e, per questo più utili anche in chiave ermeneutica oltre che didattica; per altro verso, invece, viene mantenuto il rigore proprio dell’analisi del giurista, finalizzata innanzi tutto alla ricostruzione di fenomeni che possiedono un sicuro valore normativo.

---

limitata, è diventato ancillare rispetto a quello del Presidente. Cfr., MV, *Le elezioni presidenziali ali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*, in forum di DPCE è online, 2017; Id., *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. 3/2017.

<sup>47</sup> Cfr. l’editoriale *Democrazie senza Governo?* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, n. 2, V – XII; la questione è stata poi ripresa anche in MV, *Riflessioni su classificazione e evoluzione delle forme di governo*, in A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, D. Pamelin, *Per un costituzionalismo esigente*, cit., 256 ss.

<sup>48</sup> Il funzionamento della forma di governo influenzato molto di più dall’appartenenza a ordinamenti sovranazionali (si pensi alla valorizzazione del vertice del potere esecutivo o di alcuni ministeri chiave come quello delle finanze ed economia), dei mercati, della collocazione internazionale, delle banche di rating.

## 5. La definizione di forma di governo e gli elementi da prendere in considerazione. L'esclusione delle corti di giustizia

Come già ricordato una delle questioni più rilevanti per lo studio e la definizione delle forme di governo sotto il profilo teorico riguarda gli elementi da considerare per il loro carattere essenziale e non accessorio.

La definizione di forma di governo che MV propone poggia su due elementi tra loro collegati: quello del rapporto tra organi costituzionali come disciplinato giuridicamente, e quello della natura politica di tali organi<sup>49</sup>. Anche se, come abbiamo già sostenuto in altra sede<sup>50</sup>, la nostra preferenza va ad una formulazione in parte diversa da questa, che oltre a richiamare la natura politica degli organi da considerare faccia riferimento anche all'attribuzione della titolarità della funzione di indirizzo politico, la definizione di MV è puntuale e da possono essere ricavate delle conseguenze in ordine alla selezione dei soggetti che integrano la relazione suddetta.

Intanto la natura necessariamente politica (*rectius*: titolari della funzione di indirizzo politico) degli organi da considerare, quella che altri hanno definito la “triade del grande potere”<sup>51</sup>, porta all'esclusione, pressoché automatica, delle corti di giustizia, sia quelle appartenenti al potere giudiziario, sia le stesse corti costituzionali e le corti supreme che esercitano un potere di *judicial review of legislation*. Per quanto questi soggetti debbano essere considerati a pieno titolo poteri dello stato, la loro esclusione dipende dalla natura non politica dell'attività esercitata; le corti di giustizia sono prive di poteri di iniziativa e difettano di libertà nei fini da perseguire, essendo in ogni caso subordinate alla legge, o ai principi costituzionali (nel caso si tratti di soggetti preposti a svolgere un sindacato di costituzionalità<sup>52</sup>). Un'attività che si deve poi concretare nell'adozione di provvedimenti corredati di motivazione e per i quali è necessario l'uso di puntuali tecniche giuridiche.

Si tratta di una posizione largamente condivisa dalla dottrina<sup>53</sup> e convincente nelle sue conclusioni, per quanto, a nostro avviso, meritevole di

---

<sup>49</sup> Una delle definizioni più frequentemente utilizzate di forma di governo, richiama l'insieme delle regole giuridiche «che caratterizzano la distribuzione del potere politico tra gli organi costituzionali» o «le regole che disciplinano i rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica».

<sup>50</sup> R. Tarchi, *Riflessioni sulle forme di governo*, cit. 238; la forma di governo, quindi, esprime i rapporti tra gli organi di vertice dello stato-persona in ordine al potere di determinazione dell'indirizzo politico generale. L'esplicito richiamo all'esercizio della funzione di indirizzo politico (in modo distinto da quella dell'attribuzione di potere politico), inteso come il complesso delle scelte fondamentali cui in un certo momento deve uniformarsi l'azione dello stato e, almeno in una certa misura, anche quella dei cittadini, non ricorre con particolare frequenza nelle definizioni di forme di governo più comunemente utilizzate (tra gli autori che la utilizzano, A. Pizzorusso, *Sistemi*, cit., 184; T. Martines, *Diritto costituzionale*, XIII ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Milano 2013, 162). Per un confronto tra le diverse definizioni utilizzate v. ora A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche*, cit. 12 ss.

<sup>51</sup> La formula è ripresa da A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 835.

<sup>52</sup> M. Volpi, *Il metodo*, cit., 135.

<sup>53</sup> Tra i primi ad occuparsene, G. U. Rescigno, cit., n. 4.4; di recente M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 570.

approfondimento. Avendo già trattato della questione in altra sede<sup>54</sup>, ci limitiamo qui a poche osservazioni. Da oltre mezzo secolo, infatti, le corti di giustizia e, ancora di più, i tribunali costituzionali, hanno assunto un ruolo di grande rilievo, con accenti e declinazioni assai differenziate, in ragione dell'influenza esercitata per ciascun Paese dalla tradizione e dalla cultura giuridico-politica di riferimento; non solo, tale funzione ha ormai acquisito un elevato tasso di politicità, con decisioni che, pur dovendo rispettare parametri giuridici pre-definiti, spesso acquistano una forte valenza politica, operando anche una mediazione tra i diversi e molteplici interessi in gioco, talora esercitando anche una funzione di supplenza del decisore politico, incapace di affrontare molte delle questioni dilemmatiche, che richiedono un bilanciamento proporzionato ed efficace tra principi o interessi in contrasto tra loro<sup>55</sup>. Credo sia ancora valida la posizione di chi ha riconosciuto, ormai molti anni fa, come almeno la giustizia costituzionale costituisca un «punto di snodo flessibile tra sfera politica e sfera giudiziaria, che non si esaurisce in uno solo dei due campi, ma partecipa di entrambi, secondo tempi e modi che risentono dell'andamento complessivo del sistema politico»<sup>56</sup>.

L'attività delle corti, quindi, non ha un carattere passivo e finisce per condizionare l'indirizzo politico generale, così da esercitare, in ragione dei vincoli derivanti dall'interpretazione costituzionale, un'influenza diretta sulle dinamiche delle forme di governo e sui contenuti della stessa attività legislativa.

Quanto appena sostenuto, non ci sembra, tuttavia, sufficiente a considerare il potere giudiziario (e la stessa giurisdizione costituzionale) un elemento costitutivo della forma di governo; al contrario, ci sembrano rafforzate le ragioni per confermare la loro esclusione, ovvero per ribadire, che, semmai, l'influenza di cui abbiamo parlato si limita al piano del funzionamento, non incidendo su quello della struttura stessa della forma di

---

<sup>54</sup> Anche per questo ci sia consentito rinviare a R. Tarchi, *La classificazione*, cit. 91 ss., ove già si poneva il problema della difficile posizione del potere giudiziario rispetto alla forma di governo; v. ora *Id.*, Di Giovine

<sup>55</sup> Come ci insegna la lunga esperienza della Corte suprema degli Stati Uniti, qui si pone un altro problema che incide sulla stessa legittimazione delle corti, che viene rafforzata (o limitata) sulla base del consenso (o del dissenso) diffuso provocati dall'attività effettivamente svolta e dalla capacità di rispondere ed offrire una soluzione adeguata ai problemi affrontati.

<sup>56</sup> Così, P. Caretti, E. Cheli, *Influenza dei valori costituzionali sulla forma di governo: il ruolo della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1984, 17; cfr. A. Pizzorusso, *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Foro it.*, 1980, V, 117; E. Cheli, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, 1999.

Allo stesso modo, credo possano essere generalizzate alcune affermazioni più di recente rivolte, principalmente, alla giustizia costituzionale italiana; affermazioni secondo cui essa è rivolta «a garantire soprattutto i metodi e gli strumenti attraverso i quali variamente si affermano, nella società civile e in quella politica, i nuovi valori o interessi o bisogni, che i legislatori non hanno potuto o saputo tutelare adeguatamente» e che appartengono alla dimensione costituzionale «vivente», nella trama dei principi e delle regole condivisi; così, da cogliere nelle dinamiche, in senso lato, «pubbliche». P. Grossi, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2017*, [www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali) (§ 6)

governo<sup>57</sup>, essendo precluso alle corti di agire e decidere sulla base di apprezzamenti e logiche di natura politica. Inoltre, parlare di influenza sull'indirizzo politico, non equivale a determinazione dello stesso; l'attività di interpretazione costituzionale non elimina la discrezionalità politica di cui sono titolari i poteri rappresentativi, cui compete, in ultima istanza stabilire e precisare le finalità generali che l'attività di governo intende perseguire in un determinato periodo, purché si rimanga all'interno della cornice prefissata dai principi costituzionali, anche limitando, correggendo ed integrando le conclusioni cui la giurisprudenza è pervenuta<sup>58</sup>.

Il *proprium* della democrazia costituzionale, come sistema complessivo di governo di una determinata comunità, va individuato nella necessaria compresenza di due pilastri; il primo è formato dall'insieme degli organi costituzionali d'investitura democratica e politicamente responsabili, cui sono affidate le scelte di natura politica, normalmente adottate applicando il principio di maggioranza; il secondo è costituito dalle cosiddette istituzioni di garanzia, tra le quali spiccano proprio le corti di giustizia, preposte a garantire il rispetto dei diritti dei singoli e delle minoranze, nonché, in ultima analisi, il rispetto delle regole di decisione (precostituite ed indisponibili, se non previamente modificate con procedure particolari) che le stesse maggioranze politiche devono rispettare. Questi due canali, strutturalmente e funzionalmente separati, anche a tutela della loro reciproca indipendenza, interagiscono necessariamente tra di loro, dovendo coordinarsi in un processo di cooperazione continua, innescando un rapporto dialettico che coinvolge istanze di decisione e istanze di controllo, secondo un gioco di pesi e contrappesi che caratterizza e rafforza in modo inconfondibile il pluralismo istituzionale su cui si reggono le democrazie costituzionali consolidate.

Questo modello può certo essere rappresentato riprendendo la classica dicotomia tra organi dello Stato-persona e soggetti appartenenti allo Stato-comunità, includendo tra i primi quelli che sono espressione del circuito democratico in senso stretto, tra i secondi i giudici (*in primis* quelli costituzionali), che apparterrebbero, quindi alla Repubblica, agendo al di là, e al di fuori, delle dinamiche politiche di schieramento affidate nel disegno (e, a lungo, anche nell'esperienza) costituzionale alle forze *lato sensu* politiche e specificamente ai partiti, anche per convogliare nell'alveo della legislazione istanze non rappresentate o inesprese<sup>59</sup>.

AmMESSO e non concesso che si voglia accedere a questa distinzione, comunque meritevole di essere considerata, per tornare al tema di cui ci stiamo occupando, si potrebbe ribadire che la forma di governo include nella sua

---

<sup>57</sup> Ancora M. Luciani, op. loc. cit., 570.

<sup>58</sup> Per citare un esempio recente, ci pare esemplare, per l'Italia il caso dell'ILVA, nel quale provvedimenti amministrativi, decisioni delle corti ordinarie e amministrative, scelte politico-legislative, interventi del Giudice delle leggi si sono succeduti ed accavallati tra loro, rimanendo tuttavia al decisore politico l'onere di determinare l'orientamento generale da seguire.

<sup>59</sup> Seguendo, ancora, la linea di pensiero di P. Grossi, op. loc. cit.

griglia analitica i soli soggetti che integrano lo Stato-persona strettamente inteso, ovvero solo gli organi di natura politica, mentre il potere giudiziario viene in rilievo su un piano più elevato e deve essere considerato come un elemento necessario e caratterizzante della forma di Stato complessivamente considerata (e non solo della democrazia costituzionale, ma di qualsiasi forma di Stato, che muta anche per il ruolo che viene riconosciuto alle corti di giustizia, a garanzia dei principi della *rule of law*).

Ci pare questa una precisazione necessaria, che conferma come questo punto di vista confermi come la forma di governo esprima una descrizione solo parziale degli assetti di potere complessivamente considerati, rispetto ai quali appare invece decisiva la connotazione della forma di Stato nella sua complessità<sup>60</sup>.

### 5.1 Segue: Forma di governo, popolo, corpo elettorale, istituti di democrazia diretta e formule elettorali

Ritornando alla definizione di forma di governo utilizzata da MV, il riferimento esclusivo agli organi costituzionali, piuttosto che ai poteri dello Stato, restringe ulteriormente l'ambito soggettivo ai soli componenti che integrano lo Stato-persona: le assemblee parlamentari, il governo, il Capo dello Stato (nei sistemi in cui esiste come figura autonoma e necessaria)<sup>61</sup>.

Ne consegue che, diversamente da quanto prospettato da altri<sup>62</sup>, MV ritiene che il popolo non possa essere considerato un elemento costitutivo dello Stato, quanto, piuttosto, il fondamento di ogni potere costituzionale. Ne consegue che anche il corpo elettorale, in quanto organo del popolo e non dello Stato, deve essere escluso dalla conformazione della forma di governo, non decidendo sulla natura giuridica dei rapporti tra organi costituzionali, che sono prestabiliti dalla Costituzione<sup>63</sup>.

Conveniamo con questa impostazione; la forma di governo offre una chiave di lettura limitata alla sola prospettiva dello Stato-persona, del quale mette a fuoco e valuta la struttura e le relazioni interne agli apparati di governo; diversamente la forma di Stato ha come oggetto la dimensione più ampia dello Stato-comunità<sup>64</sup>, comprensivo anche dell'elemento popolare

<sup>60</sup> Anche su questo punto ci sia consentito rinviare a R. Tarchi, *La classificazione*, cit., 100; a parziale correzione di quanto allora sostenuto riteniamo, tuttavia, che la distinzione tra forma di Stato e forma di governo e tra i rispettivi piani d'indagine, debba essere mantenuta e non soltanto per ragioni di natura didattica e per l'importanza della distinzione stessa per finalità descrittive e di conoscenza. La costruzione dei diversi modelli esistenti consente di valutare meglio le dinamiche delle esperienze reali e di considerarne il rendimento, oltre che di far valere quei limiti giuridicamente prescrittivi che definiscono i modelli considerati.

<sup>61</sup> Un dubbio che si manifesta in proposito è quello della possibilità di considerare tra questi soggetti anche le monarchie, che sono state ormai private di poteri politici e confinate in ruolo prettamente simbolico; Cfr. MV, *Il metodo*, cit. 134.

<sup>62</sup> M. Luciani, voce *Governo*, cit., 572.

<sup>63</sup> MV, *Il metodo*, 137.

<sup>64</sup> L'accostamento delle nozioni di Stato-apparato e di Stato-comunità, rispettivamente a quelle di forma di governo e forma di Stato è risalente; v., per tutti, L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., 23.

che, nei regimi democratici, è titolare di una sovranità non assoluta ma esercitabile nei limiti posti dalle previsioni costituzionali ed esercita una funzione legittimante dello Stato-apparato e dei poteri di governo. Il collegamento tra i due piani si rinviene in quello che una formula felice coniata parecchi anni addietro, ha definito il circuito democratico<sup>65</sup>, che riserva al popolo-corpo elettorale la funzione primaria di investire controllare periodicamente l'azione di almeno alcune delle componenti dell'apparato di governo statale.

Neppure gli istituti di democrazia diretta (referendum e poteri di iniziativa popolari) meritano una considerazione su questo piano, considerato il loro carattere eccezionale e potendo operare solo come dei correttivi del funzionamento degli istituti di democrazia rappresentativa. È un tema, questo, di particolare complessità, da non poter essere affrontato in poche battute; è certamente vero che, astraendosi dalle peculiarità del sistema italiano, le regolarità offerte dall'analisi comparata (ad esclusione della sola Svizzera) conferma l'eccezionalità degli strumenti di democrazia diretta nei sistemi costituzionali contemporanei, che sono previsti (non sempre in via generale, ma attivati solo per intervenire su questioni ad *hoc*<sup>66</sup>) e utilizzati per assumere decisioni di particolare rilievo, come avviene per la revisione costituzionale o per adottare scelte di carattere costitutivo.

Coerentemente con questa impostazione, neppure i sistemi elettorali, per MV, concorrono a definire la forma di governo, per quanto si tratti di materia oggetto di disciplina giuridica di rilievo (talora anche formalmente per almeno alcuni dei profili principali) costituzionale, anche in questo caso per la ragione che neppure le regole elettorali distribuiscono i poteri politici, né definiscono i rapporti tra gli organi di vertice dello stato<sup>67</sup>.

Precisando che si deve essere mantenuta la distinzione tra regole riferite all'elezione popolare di organi collegiali piuttosto che monocratici (in questo secondo caso il collegamento con la forma di governo è più evidente, in quanto l'elezione diretta di un Presidente della Repubblica o di un Primo Ministro oltre a diventare una fonte legittimante per l'attribuzione di poteri politici può diventare un elemento strutturante del sistema), anche in questo caso la posizione di MV appare condivisibile. Le formule elettorali assumono certamente un grande rilievo, in alcune circostanze decisivo, per la selezione del personale politico e per indirizzare politicamente l'attività degli organi costituzionali, oltre che conformare i sistemi di partito, ma si tratta sempre

<sup>65</sup> Da C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Torino, 1982, 608-609.

<sup>66</sup> Come dimostra l'esperienza britannica, nella quale singoli atti legislativi hanno convocato consultazioni referendarie per decidere questioni di alto profilo politico, come quelle relative all'ingresso ed all'uscita del Regno Unito dall'U.E. o che hanno riguardano la questione scozzese. La Corte suprema del Regno Unito ha avuto comunque modo di chiarire che i referendum indetti non possedevano un valore costitutivo, ma solo di indirizzo politico; il principio della sovranità parlamentare obbliga comunque a decisioni da assumere mediante atti legislativi (sent. 24 gennaio 2017, conosciuta come *Miller I*); cfr. G. Caravale, *Sovranità parlamentare vs sovranità popolare: nel Regno Unito si discute "The Constitutional Case of the Century"*, in *Nomos*, n. 3/2016.

<sup>67</sup> MV, op. loc. cit.

di un'influenza sulla dinamica delle forme di governo, sulle modalità del loro funzionamento in concreto<sup>68</sup>; ciò senza peraltro che sia garantita una modalità di funzionamento unica, come dimostrano proprio le vicende di tutte le democrazie contemporanee che, storicamente, hanno registrato l'avvicinarsi di dinamiche e rendimenti diversi tra loro, pur nell'invarianza delle regole elettorali<sup>69</sup>, senza che questo determinasse un'alterazione della forma di governo nella sua consistenza strutturale.

Tale questione va ben oltre il piano teorico e trova delle implicazioni pratiche di grande rilievo, potendosi osservare come il risultato delle elezioni non sia sempre decisivo per la determinazione dei rapporti di forza tra parlamento e governo e che, almeno nei sistemi parlamentari, non è accettabile la presunzione che afferma che il vincitore deve emergere la sera del voto; quello dell'investitura diretta del governo non è un requisito necessario, in quanto giuridicamente non previsto. Questo porta al rigetto delle tesi che, anche recentemente, hanno affermato l'esistenza di un ruolo del corpo elettorale nella scelta del governo, distinguendo tra forme di governo a legittimazione diretta e indiretta<sup>70</sup> e giudicano positivamente le prime, in maniera negativa le seconde.

Questa distinzione tra una forma di governo buona ed una meno buona (o cattiva), per richiamare la terminologia aristotelica, considera le forme di governo a legittimazione indiretta come residuali, mentre la loro valutazione negativa viene fatta dipendere da un asserito contrasto con lo stesso principio democratico, in quanto si determinerebbe un sacrificio della volontà popolare sull'altare di accordi tra oligarchie di partito, con l'attribuzione di un potere eccessivo all'organo parlamentare. MV rileva come questa impostazione sia ispirata da una forte connotazione ideologica, in quanto pone al centro della forma di governo il potere esecutivo e considera la sua elezione popolare, di diritto e di fatto, come il solo ed autentico inveroimento del principio della sovranità popolare. A questo proposito già Leopoldo Elia aveva evidenziato la distinzione tra democrazia

---

<sup>68</sup> Anche A. Di Giovine, *Le forme di governo*, cit., 77, mantiene correttamente separati i piani della forma di governo, quello delle regole elettorali e quello del sistema politico, rilevando la forte interazione soprattutto con quest'ultimo, per le dinamiche che possono essere attivate. La relazione è però reciproca, anche i caratteri del sistema politico possono indirizzare il rendimento delle formule elettorali (l'esperienza italiana dopo il 1993 ci pare illuminante).

<sup>69</sup> Per meglio chiarire questo profilo si potrebbero ricordare una molteplicità di esempi concreti riferiti ricavabili da quasi tutte le esperienze costituzionali; per limitarci ad un caso recente si pensi all'evoluzione delle dinamiche della forma di governo spagnola, transitata da un sistema sostanzialmente bipartitico in grado di esprimere maggioranze e governi monopartitici e di realizzare forme di alternanza, ad un sistema multipartitico, con governi di coalizione e minoritari. Questo non ha modificato la forma di governo, che resta sempre una monarchia parlamentare, anzi sono le regole imposte da questo modello a costringere i soggetti politici ad assumere determinate decisioni per consentire comunque un funzionamento regolare del sistema costituzionale. Su questo cfr. MV, *Alla ricerca della stabilità perduta*, cit., V.; Id., *Il ruolo del parlamento nei sistemi parlamentari*, cit., 61.

<sup>70</sup> Cfr. T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, II ed., 2006, 3 ss., sulla scia del pensiero di Duverger e della sua distinzione tra democrazie immediate e democrazie mediate. Cfr. MV, *Il metodo*, cit., 146.

di investitura e democrazia di operazione, osservando, a proposito delle dinamiche della forma di governo britannica, come il bipartitismo e il modello Westminster fossero in grado sia di garantire la prima forma (in grado elevato, con la scelta del legislativo e del vertice del potere esecutivo), sia la seconda, così da permettere una gestione in corso di opera in grado di affrontare e superare i possibili cambiamenti del quadro politico sottostante<sup>71</sup>.

Ai rilievi critici di MV, che ricorda come non si possa assolutizzare il principio della sovranità popolare, essendo questo, almeno nelle democrazie costituzionali contemporanee, subordinato e disciplinato dalla costituzione che lo pone peraltro, in concorrenza con altri (aggiungiamo noi: a partire da quello della *rule of law*), possiamo inoltre considerare che, almeno sul piano giuridico, a questa classificazione binaria può essere riconosciuto solo un valore descrittivo e può essere tracciata esclusivamente all'interno dei sistemi parlamentari. Non è ammissibile, invece, che si possa ipotizzare un superamento della stessa distinzione tra forme parlamentari, presidenziali o di altro genere, proprio perché questi modelli sono conformati da regole giuridiche (come tali prescrittive) e, come tali, sono irriducibili.

Certamente, nei sistemi parlamentari, i passaggi elettorali, anche quando riescono a fornire una legittimazione diretta, non “scelgono” ma si limitano ad “indicare” il leader del partito che è in grado guidare il governo; una conseguenza, tuttavia, che dipende anche dagli assetti partitici e dalle convezioni esistenti; non solo, quel Primo Ministro indicato dalla maggioranza degli elettori, potrà perdere la *leadership* in corso di mandato ed essere sostituito da un altro esponente dello stesso partito, così come, durante la legislatura, si potranno formare governi espressione di maggioranze politiche diverse da quella iniziale. Si tratta di osservazione risultante dall'analisi delle prassi che sono consumate nella gran parte delle esperienze di governo parlamentare (ad iniziare dal prototipo britannico<sup>72</sup>), che confermano come non si possa affermare l'esistenza di una doppia relazione fiduciaria tra governo e corpo elettorale che si sovrapponga all'unica realmente esistente, quella tra governo e Parlamento. Per sostenere il contrario le regole costituzionali dovrebbero prevedere uno scioglimento automatico delle assemblee parlamentari a seguito del venir meno della maggioranza elettorale, una regola, tuttavia, che nessun sistema

---

<sup>71</sup> L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit., 650.

<sup>72</sup> Nel caso inglese, poi, nel corso di questo secolo si sono alternati primi ministri a guida di governi maggioritari e monopartitici, ovvero di coalizione (gabinetti Cameron dal 2010 al 2016 e May dal 2017 al 2019), ovvero di minoranza (gabinetto May dal 2016 al 2017); così come si sono registrati avvicendamenti del primo ministro in corso di legislatura (il passaggio da May a Johnson nel 2019, per decisione del partito conservatore, come già era avvenuto nel 1990 per M. Thatcher e nel 2007 da Blair a Brown per decisione del partito laburista). Vicende che confermano come nella forma di governo parlamentare più antica il sovrano resta il parlamento (ovvero i partiti che lo compongono) e non il popolo e che il pregio maggiore di questa forma di governo riposa sulla sua flessibilità. Cfr., ancora, MV, *Alla ricerca della stabilità perduta*, VI; Id., *Il ruolo del parlamento nei sistemi parlamentari*, cit., 58.

parlamentare ha finora adottato e che è stato finora solo un elemento caratterizzante del modello neo-parlamentare, che si dimostrato inapplicabile (Israele *docet*) per la sua rigidità.

Diversamente, la forma di governo parlamentare si distingue dalle altre per il suo carattere flessibile, ovvero, sulla sua capacità di adattamento alle circostanze che la contingenza si trova a dover gestire e a fronteggiare eventuali mutamenti degli equilibri politici anche in corso di legislatura, anche a prezzo di una minore stabilità delle istituzioni governative. Questa flessibilità, che rende il sistema parlamentare capace di adattarsi e di modellarsi attorno a situazioni diverse, potendo esprimersi di volta in volta, in una pluralità di forme tra loro dissimili, costituisce, il nostro avviso un pregio e non un difetto del parlamentarismo, sia nella versione classica che in quella razionalizzata.

## 6. I criteri di classificazione

Procedendo poi all'elaborazione di una possibile tassonomia, MV si pone in una prospettiva sincronica; ciò che porta a considerare ormai superate alcune delle proposte classificatorie ereditate dal passato<sup>73</sup> in alcuni casi troppo semplici e non più idonee a ricomprendere la complessità contemporanea che ci propone forme di governo a carattere misto ed ad escludere dall'analisi le forme di governo storiche, quali il parlamentarismo dualista che ha caratterizzato lo Stato liberale classico ed appare ormai superata dalla storia.

Per la verità la forma di governo appena richiamata, così come quella della monarchia costituzionale, non può essere del tutto considerata, anche limitando l'attenzione al solo contesto europeo, come un'esperienza appartenente soltanto al passato. E quanto emerge dallo studio dei cosiddetti microstati<sup>74</sup>, espressione che connota una categoria non giuridica ma simbolicamente descrittiva di realtà statuali particolari, che, almeno in alcuni casi, hanno mantenuto nel presente le loro radici storiche, con una limitata evoluzione che ne ha impedito la trasformazione in sistemi parlamentari monisti. Il riferimento riguarda non tanto il Principato di Andorra, nel quale nonostante le peculiarità che riguardano l'organo Capo dello Stato, la forma di governo parlamentare ha preso definitivamente piede con la Costituzione del 1993, che ha introdotto il principio della divisione dei poteri e la relazione fiduciaria; né, la Repubblica di San Marino, la cui forma di governo è indefinibile sulla base dei parametri normalmente utilizzati e sulla quale non ci soffermiamo qui. Diversamente, il Principato di Monaco può essere ancora qualificato come una monarchia costituzionale pura anche dopo la revisione costituzionale del 2002, per il ruolo politico e di governo ancora riconosciuto

---

<sup>73</sup> (Contrapposizione parlamentarismo e presidenzialismo, le tesi basati sulla separazione dei poteri. Sull'individuazione dell'organo competente a tracciare l'indirizzo politico generale. Sulla visione monista o dualista del sistema francese, Biscaretti, Pinelli XXXX).

<sup>74</sup> Se ne occupa ampiamente E. Bertolini, *I micro stati. La sfida della micro dimensione e le sue ricadute costituzionali*, Bologna, 2019.

al Principe, titolare del potere di scioglimento del parlamento monocamerale e la mancata previsione di una responsabilità politica del potere esecutivo di fronte al *Conseil National*, che ha il potere di nomina di solo tre dei sette componenti del *Conseil de la Couronne*, mentre la componente maggioritaria dell'organo è rimessa ad una scelta diretta del Principe.

Al Principato del Liechtenstein va invece riconosciuto il carattere di monarchia dualista, a seguito della pur incisiva riforma costituzionale del 2003<sup>75</sup>, che ha profondamente modificato il testo originario della Costituzione del 1921; per effetto di questa ultima revisione, è stato introdotto il principio della responsabilità politica del gabinetto nei confronti della Dieta monocamerale, ma si è comunque confermata in capo al Principe (che risulta titolare, insieme al popolo, della sovranità) la condivisione dei poteri di indirizzo politico e di governo, tra i quali il potere di sanzione sulle leggi e di scioglimento del *Landtag*.

Si può certo discutere in ordine alla reale consistenza del principio democratico per queste due antiche monarchie, così come possiamo argomentare in ordine al loro scarso rilievo, tenuto conto del fattore dimensionale. Questo non esclude che la loro presenza ponga questioni di rilievo teorico di un certo spessore, meritevoli di un breve richiamo, e forse, di un approfondimento maggiore.

Quanto ai criteri da utilizzare per distinguere i diversi modelli, MV ne propone due, in combinazione tra loro; il primo consiste nell'esistenza o meno del rapporto fiduciario tra parlamento e governo<sup>76</sup>; questo primo elemento viene però ritenuto insufficiente, in quanto inidoneo, se applicato isolatamente, ad operare come un discriminante per la catalogazione delle forme miste, caratterizzate da una pluralità di elementi ripresi sia dal parlamentarismo (come la relazione fiduciaria) che dal presidenzialismo (quali l'elezione diretta del Capo dello Stato o del Primo Ministro). Diventa quindi necessario introdurre un secondo elemento, definito come criterio integratore, che consiste nella derivazione del governo, distinguendosi l'ipotesi in cui questo sia una emanazione permanente del parlamento, oppure dipenda dall'organo posto al vertice del potere esecutivo<sup>77</sup>.

Questa conclusione porta MV a discutere e rigettare alcuni di altri criteri proposti in dottrina, quali quello del numero degli organi eletti a suffragio universale e, quindi, provvisti di una pari legittimazione popolare e l'attivazione di un doppio circuito democratico; ciò che porterebbe a

<sup>75</sup> Cfr. A. Carrino (a cura di), *La Costituzione del Liechtenstein*, Napoli, 2007; Id. (a cura di), *Stato di diritto e democrazia nella Costituzione del Liechtenstein*, Torino, 2008.

<sup>76</sup> Va precisato anche cosa si intende per rapporto fiduciario, che è disciplinato in modo assai diverso dai vari testi costituzionali (fiducia presunta, assenza di fiducia iniziale, investitura del governo, elezione e conseguente responsabilità del solo Primo Ministro); quello che conta il principio della responsabilità politica del vertice del potere esecutivo, piuttosto che del governo nella sua collegialità: le regole per farla valere sono diverse, ma in tutti casi il minimo comune denominatore è costituito dall'obbligo di dimissioni del capo del governo nel momento in cui viene meno il sostegno parlamentare.

<sup>77</sup> L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Torino, 2002, 36 ss.

distinguere tra forme di governo monistiche (con elezione di un solo organo costituzionale come avviene nei sistemi parlamentari e in quelli direttoriali) e dualistiche (caratterizzate dall'elezione diretta di due organi di vertice, come nei regimi presidenziali, semipresidenziali e semiparlamentari)<sup>78</sup>. Allo stesso modo non viene accolta l'ulteriore tesi che combina il criterio della legittimazione degli organi titolari dell'indirizzo politico con quello della relazione tra essi intercorrente, che porta la configurazione di quattro ipotesi: monista-parlamentare, monista-direttoriale, dualista-presidenziale, dualista parlamentare<sup>79</sup>.

Anche a noi, quelle sinteticamente descritte paiono ricostruzioni relativamente utili e poco condivisibili sotto il profilo teorico; riguardo alla prima l'alternativa tra monismo e dualismo si configura come una modalità di funzionamento della forma di governo e di esercizio della funzione di indirizzo politico, mentre se limitata al piano strutturale non consente di distinguere in maniera efficace, ad esempio, tra sistemi semipresidenziali e sistemi parlamentari nei quali è prevista l'elezione diretta del Capo dello Stato, cui però non sono attribuite prerogative di governo. La seconda tesi, ci appare troppo complessa e di non immediata percezione, oltre a non fare emergere le peculiarità del semipresidenzialismo, che sono, nostro avviso particolarmente rilevanti.

Per la verità, come cercheremo di verificare più avanti, le modalità di elezione del Capo dello Stato (diretta o indiretta) non rappresenta un elemento trascurabile, risultando potenzialmente in grado di contribuire alla catalogazione di una determinata esperienza all'interno di un modello piuttosto che di un altro (si pensi alla definizione della forma di governo di paesi quali Austria, Irlanda, Islanda ed altri con simili caratteristiche strutturali).

## 7. Tipi e sotto-tipi di forme di governo

Come abbiamo già rilevato, la tassonomia di MV si pone un una dimensione solo sincronica, con l'ulteriore carattere del suo valore *rebus sic stantibus*, ovvero corrispondente al momento storico in cui viene elaborata, con la possibilità che si rendano necessarie verifiche successive ed eventuali revisioni, nel caso in cui i dati empirici dovessero rilevare delle variazioni significative.

Si propende quindi per uno schema integrato da cinque diversi tipi, richiamati seguendo l'ordine cronologico della loro comparsa. *In primis* la forma di governo parlamentare, nella quale il governo deriva dal Parlamento nei cui confronti, a sua volta, è politicamente responsabile (sulla base della necessaria relazione fiduciaria che deve sussistere), mentre il Capo dello Stato non partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico.

<sup>78</sup> È la tesi di L. Primicerio, *La forma di governo semiparlamentare. Aspetti teorici e realizzazioni pratiche*, Torino, 2007, 103 ss.

<sup>79</sup> Si tratta della ricostruzione operata da C. Pinelli, cit., 150 ss.

La forma presidenziale si caratterizza, invece, per l'assenza di un rapporto di fiducia, con il potere esecutivo affidato ad un presidente eletto dal popolo, che non dispone del potere di scioglimento delle camere.

Nella forma direttoriale i membri del governo sono eletti dal Parlamento, ma non sono responsabili di fronte ad esso, che non può essere sciolto anticipatamente.

Nella forma di governo semipresidenziale il governo politicamente responsabile di fronte al parlamento, ma a seconda dei rapporti che si determinano fra presidente e parlamento, entrambi eletti a suffragio universale, può derivare dal primo piuttosto dal secondo, assumendo, così, un carattere bi-virtuale

Infine, nella forma semi-parlamentare, alla necessaria sussistenza di un rapporto fiduciario che lega il governo al parlamento, si abbina l'elezione a suffragio universale del Primo Ministro contestuale ma separata rispetto a quella del Parlamento, con l'ulteriore regola *aut simul stabunt aut simul cadent*, che lega indissolubilmente le sorti dei due organi in caso di crisi politica.

Di fatto, dei cinque tipi elencati, soltanto tre meritano un'analisi più approfondita; il semi-parlamentarismo è ormai una categoria vuota, non esistendo esperienze attuali riconducibili ad esso, dopo la fugace comparsa nello Stato di Israele ove ha operato per un decennio (1992-2001) e due sole legislature, per poi essere definitivamente accantonata (questo rilievo dovrebbe portare ad una revisione della tassonomia stessa, risultando, ormai quella del semi-parlamentarismo una categoria di rilievo ormai solo storico e teorico).

La stessa forma di governo direttoriale, per quanto meritevole di considerazione per l'analisi comparata, presenta ormai un'importanza relativa, per l'unicità dell'esperienza (anch'essa storicamente peculiare) che ancora la utilizza; in questo caso modello ed esperienza finiscono per sovrapporsi in maniera inequivocabile.

Come anticipato la proposta tassonomica elaborata da MV assume una consistenza di doppio livello; ciascuno dei cinque tipi enucleati sulla base della considerazione di elementi di natura esclusivamente giuridica esprime modalità di funzionamento diverse tra loro, in funzione dei caratteri del sistema dei partiti e, più in generale, delle dinamiche politiche, che sono, ovviamente mutevoli anche con una certa rapidità. Ne consegue, allora, che il valore di ciascuno dei sotto-tipi che è possibile ricostruire è ancora più *rebus sic stantibus* e che la loro considerazione è funzionale soltanto a finalità descrittive, basandosi sull'osservazione di fatti e dinamiche non giuridicizzabili.

Lo schema proposto si fa apprezzare per la sua semplicità rispetto ad altri, più elaborati. Limitando i riferimenti ai modelli di forma di governo più diffusi, per quella presidenziale vengono contrapposte le dinamiche di funzionamento a prevalenza del congresso (c.d. *Congressional Government*), rispetto a quelle a prevalenza presidenziale (c.d. *Presidential Government*), non trascurando il richiamo del fenomeno, ormai piuttosto ricorrente delle situazioni di governo diviso.

All'interno della forma di governo parlamentare l'alternativa proposta è quella tra dinamiche maggioritarie e non maggioritarie, mentre per quella semipresidenziale la situazione presenta una maggiore complessità, potendosi realizzare forme di semipresidenzialismo apparente, piuttosto che di sistemi a diarchia variabile (c.d. semipresidenzialismo bilanciato), piuttosto che di semipresidenzialismi egemonico, che esaltano il ruolo e la funzione di indirizzo politico del Capo dello Stato.

Un'osservazione di metodo ci pare doverosa; l'elaborazione di questi sotto-tipi non indulge tanto nella ricostruzione delle caratteristiche dei sistemi politici, né nell'analisi delle convenzioni stipulate per agevolare il funzionamento delle dinamiche istituzionali (come, ad esempio, nell'impostazione di Elia), quanto sugli effetti che tali elementi possono determinare sulle dinamiche stesse; altrimenti detto: MV ragiona in termini del risultato finale che può essere conseguito.

Non è qui possibile discutere tutti i profili richiamati, riteniamo utile concentrare la nostra attenzione soltanto su alcune questioni relative alle forme di governo parlamentare, presidenziale e semipresidenziale che riteniamo di maggiore rilievo o che sono state meno trattate, rispetto ad altre dalla dottrina italiana. Con un'avvertenza che riprendiamo proprio da MV: le soluzioni che ciascun ordinamento adotta in punto di forma di governo non sono e non possono essere giustificate in nome di astratta ingegneria costituzionale, ma coinvolgono scelte e di valore e di modello che devono risultare coerenti ed adeguate al contesto sociale e politico di riferimento<sup>80</sup>.

## 8. Brevi riflessioni sulla forma di governo parlamentare: elementi essenziali e tipologie in relazione alla figura del Capo dello Stato

Nella prospettiva dello studioso italiano, la forma di governo parlamentare è decisamente quella che suscita l'interesse maggiore, anche per il diretto confronto tra la nostra esperienza e quelle delle altre grandi democrazie europee, soprattutto in relazione alle molteplici e mutevoli dinamiche di funzionamento che sembrano essersi accentuate nell'ultimo periodo. MV è tornato di recente su questo argomento, con un'importante relazione presentata ad un convegno associativo di DPCE con un'attenzione rivolta Regno Unito, Germania, Italia e Spagna, considerate quali esempi paradigmatici<sup>81</sup>. Per quanto le esperienze prese in considerazione abbiano seguito percorsi storici differenziati ed abbiano consolidato modelli di parlamentarismo tra loro non coincidenti, se non, talora, opposti (basti ricordare la classica contrapposizione tra democrazie a vocazione maggioritaria e democrazie consensuali), nel corso degli ultimi decenni è stato possibile rilevare un dato comune e trasversale a tutte; quello di una progressiva crisi dei Parlamenti (che hanno perduto la loro "centralità" anche

---

<sup>80</sup> MV, *Libertà e autorità*, cit. 13.

<sup>81</sup> MV., *Il ruolo del parlamento nei sistemi parlamentari*, cit., 57.

nei sistemi non maggioritari, come dimostra il caso italiano), a tutto vantaggio del rafforzamento del ruolo dei Governi.

Il potere esecutivo è diventato pressoché ovunque, se pur con modalità diverse, il detentore sostanziale del potere di normazione (vuoi mediante il controllo della maggioranza parlamentare, vuoi, come in Italia e in Spagna, attraverso l'adozione diretta di decreti con forza di legge); al contempo si è assistito ad un indebolimento del potere di indirizzo e controllo politico effettivamente esercitato nei confronti delle compagini ministeriali da parte delle assemblee elettive.

Tuttavia, rispetto a questa situazione storicizzata, nel periodo più recente sono emerse difficoltà di funzionamento della forma di governo parlamentare anche nella sua versione maggioritaria, al punto da mettere in crisi la perdurante validità della modellistica poco sopra richiamata; l'evoluzione dei sistemi politici in atto ha determinato una crisi generalizzata delle formule di governo monopartitiche in regime di alternanza e si è tradotta in un incremento significativo delle difficoltà di formazione dei gabinetti, di una maggiore instabilità ministeriale, di un più frequente ricorso a gabinetti di minoranza, di ripetute crisi di governo, talora indotte da voti negativi di provenienza parlamentare (emblematico il ricorso, per la prima e finora unica volta in Spagna, alla mozione di sfiducia costruttiva, determinante per l'avvicendamento tra il governo Rajoy e il governo Sánchez nel giugno 2018). La stessa tendenza al rafforzamento del vertice monocratico del Governo pare subire una battuta d'arresto, anche per l'avvicendamento più frequente dei titolari della carica (con l'eccezione della Germania).

In generale, "i rapporti tra Parlamento e Governo appaiono oggi più complessi e problematici rispetto al recente passato"; i fenomeni descritti hanno determinato una parziale rivalutazione del ruolo dei Parlamenti, che hanno saputo recuperare nuove forme di controllo e la cui azione ha avuto come effetto quello di un impatto più significativo sulla permanenza in carica dei Governi e sulla determinazione dei processi legislativi. In queste esperienze costituzionali, quindi, il fenomeno dell'emarginazione delle istituzioni parlamentari sembra aver subito una battuta d'arresto, con la ricerca di nuovi equilibri tra potere legislativo ed esecutivo.

L'idea di fondo dell'Autore è che, comunque, permanga la necessità di rafforzare la democrazia parlamentare come condizione indispensabile per garantire la qualità di un'autentica democrazia rappresentativa: la connessione tra parlamento e rappresentanza è indissolubile.

Si tratta di questioni di grande rilievo che meriterebbero una discussione puntuale che riteniamo di non approfondire ulteriormente in questa sede. Con riguardo alla forma di governo parlamentare, prendendo spunto dalle considerazioni che saranno poi sviluppate a proposito della forma di governo semipresidenziale ci limitiamo però a trattare solo alcune questioni di ordine metodologico, in diretta connessione con la catalogazione dei sistemi parlamentari, partendo dai profili definitori e dall'individuazione

degli elementi che consideriamo essenziali per la configurazione di questa forma di governo.

Una parte significativa della dottrina giuridica italiana ha ritenuto che l'unico elemento tipico e «indefettibilmente identificante» di un sistema parlamentare riposi nell'esistenza del rapporto fiduciario tra una o più assemblee legislative ed il potere esecutivo, concepito come un'emanazione permanente del (o degli) organi parlamentari<sup>82</sup>; anche MV sembra allinearsi a questa ricostruzione. Sicuramente la necessità di un rapporto politico costante tra parlamento e governo, che acquista e mantiene la pienezza dei propri poteri fino al momento in cui perdura il mandato fiduciario<sup>83</sup>, costituisce il nucleo duro e giuridicamente prescrittivo di questa forma di governo; riteniamo, tuttavia, che non si tratti dell'unico elemento necessario, in quanto ad esso si deve aggiungere l'indispensabile presenza di un terzo organo, un Capo dello Stato, il «terzo lato del triangolo del grande potere»<sup>84</sup>, separato sia dal gabinetto che dalle assemblee parlamentari, titolare di funzioni proprie.

Si tratta di un elemento strutturale ed indefettibile di tutti i sistemi parlamentari sino ad oggi conosciuti, per come si sono storicamente affermati e sono stati giuridicamente organizzati. In altri termini, da sempre le forme di governo parlamentari hanno mantenuto un carattere ternario e non binario (caratteristica, quest'ultima delle forme di governo presidenziali e direttoriali); la distribuzione di due poteri tra tre organi<sup>85</sup>, trova innanzi tutto un

<sup>82</sup> *Ex multis*: V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Milano, 1960, p. 598; T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, 99 ss.; L. Elia, voce *Forma di governo*, cit., 642, che parla del governo come l'organo che deve essere "emanazione, derivazione e partner del Parlamento"; l'affermazione di Elia si ricollega a quella di B. Mirkiné Guetzévitch, *Les Constitutions européennes*, Paris, 1951/1952, trad. it., *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954, 23, secondo la quale "l'essenza del parlamentarismo consiste nella prerogativa di cui gode la maggioranza parlamentare di avere il suo ministero"; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, p. 403.; A. Di Giovine, *Forme di governo*, cit., 72.

<sup>83</sup> Come rileva lo stesso MV discipline differenziate

L'essenza del rapporto di fiducia si esprime nel necessario collegamento politico che lega il governo alla maggioranza parlamentare e che si sostanzia in una forma di responsabilità permanente del primo nei confronti della seconda. In concreto l'istituto fiduciario è disciplinato in una molteplicità di variabili che divergono nelle forme di parlamentarismo classico rispetto a quelle di parlamentarismo razionalizzato e anche all'interno di queste due categorie, sia che si guardi ai soggetti cui viene conferita (vertice del governo o intera compagine ministeriale), sia per le procedure (talora di tipo elettivo), che per il carattere necessariamente espresso, non essendo infrequenti anche forme di fiducia presunta. Quello che conta è non essere sfiduciati, ciò che obbliga alle dimissioni del governo. V., ampiamente, MV, *Libertà e autorità*, 118 ss.

<sup>84</sup> A. Di Giovine, *Forme di governo*, cit., 72

<sup>85</sup> La tesi risale a G. Burdeau, *Il regime parlamentare*, cit., 105; in Italia è stata ripresa, tra gli altri, da L. Paladin, *Diritto costituzionale*, 3° ed. Padova, 1998, 64, che confuta in maniera convincente la posizione di L. Elia richiamando l'argomento storico e quello della necessaria esistenza di un soggetto in grado di riavviare il sistema nei momenti di crisi; A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici*, cit. 209, che ricorda come il ruolo del Capo dello Stato sia quello di custode della regolarità delle procedure costituzionali che richiedono un'estraneità rispetto alla funzione di indirizzo politico; successivamente v. anche C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, cit., 150, che parla di sistema a tre organi; G. Rolla, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2010, 76 che indica nella responsabilità politica del governo di fronte al

fondamento storico, avendo peraltro segnato l'evoluzione delle monarchie costituzionali pure verso sistemi parlamentari, secondo quanto avvenuto almeno nelle esperienze inglese, francese (già con la costituzione orleanista del 1830 e l'elaborazione da parte di Benjamin Constant della teoria di un *pouvoir neutre et preservateur* distinto da quello ministeriale) ed anche del nord Europa, con processi che hanno mantenuto per lo più una natura convenzionale e solo eccezionalmente sono stati ratificati da revisioni dei testi costituzionali. Nella forma parlamentare di governo, il Capo dello Stato ricopre un ruolo peculiare, distinto da quello degli altri organi costituzionali politici e consistente: in negativo, dalla sua estraneità alla determinazione dell'indirizzo politico ed alle dinamiche della politica politicante, in ragione del carattere monista degli attuali sistemi parlamentari; in positivo, dalla sua configurazione come potere neutro, rappresentante dell'unità nazionale, supremo garante della funzionalità del sistema<sup>86</sup>.

La presenza necessaria di questa istituzione “terza”, può avere delle ripercussioni sulla stessa articolazione di questa forma di governo, se si tiene conto, in primo luogo, della derivazione del Capo dello Stato, nonché dei poteri che in concreto sono riconosciuti a questa figura. Limitando ancora una volta il campo d'indagine alla sola Europa, si registra sia la presenza di monarchie parlamentari<sup>87</sup>, talora espressamente definite come tali dal testo costituzionale<sup>88</sup>, che di repubbliche parlamentari; per queste ultime si deve distinguere, poi, tra Presidenti della Repubblica scelti con un'elezione indiretta di tipo parlamentare<sup>89</sup> e presidenti eletti invece a suffragio universale<sup>90</sup>.

Questa diversa modalità di investitura deve essere tenuta in considerazione<sup>91</sup>, in quanto determina delle conseguenze riguardo alla legittimazione di queste figure e, quindi, sull'entità e l'effettività dei loro poteri d'intermediazione politica, che, sulla base di processi storici plurisecolari che possono essere messi in risalto da forme di comparazione diacronica, non sempre ratificati dai testi delle costituzioni<sup>92</sup>, si riduce in misura rilevante per

---

parlamento, nell'autonomia del Capo dello Stato come potere distinto da quello esecutivo e nella forte integrazione tra poteri i principi organizzativi del governo parlamentare; volendo, anche R. Tarchi, *La classificazione*, cit., 35.

<sup>86</sup> In generale, sul ruolo del Capo dello Stato nella prospettiva della comparazione cfr. E. Stradella, *L'elezione del Presidente della Repubblica: spunti dall'Europa, prospettive per l'Italia*, Pisa, 2013.

<sup>87</sup> Il numero delle monarchie parlamentari europee a carattere monista (sei) non è irrilevante; si tratta di Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna e Svezia.

<sup>88</sup> Si veda l'art. 2.3 Cost. spagnola del 1978 che definisce “monarchia parlamentare” la forma politica dello Stato.

<sup>89</sup> A Italia, Germania, Malta e Grecia si sono poi aggiunte più di recente: Albania, Kosovo, Lettonia e Ungheria, per un totale di otto stati.

<sup>90</sup> Attualmente si tratta di una quindicina di stati: Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Irlanda, Islanda, Lituania, Macedonia, Montenegro, Repubblica Ceca, Serbia, Slovacchia, Slovenia e, con qualche incertezza derivante dalla difficoltà di una loro collocazione tra i sistemi parlamentari piuttosto che tra quelli semipresidenziali: Austria, Polonia e Croazia.

<sup>91</sup> A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici*, cit., 203 ss., continua a distinguere le monarchie e le repubbliche parlamentari.

<sup>92</sup> In alcuni casi si tratta di costituzioni molto risalenti nel tempo e, quindi obsolete in alcune

i monarchi, che vengono considerati solo dei rappresentanti dell'unità nazionale con il riconoscimento di un ruolo eminentemente simbolico (nel Regno Unito già all'epoca in cui scriveva Bagehot), mentre si rafforza per i presidenti eletti. Questa diversità di situazioni è presa in considerazione anche da MV, che manifesta qualche dubbio sulla presa in considerazione dei Capi di Stato monarchici che svolgono un ruolo di natura simbolica o prevalentemente formale<sup>93</sup>, diversamente dai Presidenti della Repubblica, i quali, anche quando sono confinati in un ruolo *super partes*, sono titolari di poteri più significativi dei monarchi e si configurano come organi tutt'altro che impolitici, sia per la loro natura rappresentativa derivante dalla legittimazione democratica, sia perché devono avere una interlocuzione costante con gli organi e con i soggetti politici, sia infine per gli effetti "politici" di alcune decisioni, come quelle relative alla formazione del Governo e allo scioglimento anticipato del Parlamento<sup>94</sup>.

Più difficile accertare, invece, se l'elezione a suffragio universale contribuisca in maniera decisiva ad un ulteriore accrescimento del ruolo esercitato; certamente si tratta di una forma di legittimazione più forte, paritaria rispetto a quella delle assemblee parlamentari, che, tuttavia, deve essere bilanciata da altri fattori altrettanto rilevanti quali le prerogative costituzionalmente riconosciute (peraltro talora indeterminate o generiche nei loro contenuti e comunque sempre altamente discrezionali<sup>95</sup>) e il *quantum*

---

delle loro parti, oggetto, tuttavia di numerose revisioni nel corso del tempo, che, tuttavia, hanno raramente modificato le previsioni relative alla Corona. Premesso che talora questi testi sono attenti a disciplinare le questioni dinastiche (art. 85 Cost. belga, art. 3 Cost. Lussemburghese) e senza pretese di esaustività, l'art. 37 Cost. del Belgio continua ad indicare il Re come titolare del potere esecutivo (come regolato dalla Costituzione), mentre l'art. 33 Cost. del Lussemburgo recita che il solo Granduca esercita il potere esecutivo; l'art. 42.1 mantiene la previsione per cui il governo è formato dal Re e dai ministri (anche se solo questi ultimi sono responsabili). In Norvegia, in base all'art. 12 Cost., il potere esecutivo viene esercitato dal Monarca per mezzo di un consiglio di Stato da lui presieduto e formato da un Primo Ministro e da (almeno) altri sette ministri da lui scelti tra i cittadini norvegesi. È curioso, poi che l'art. 2 Cost. di Danimarca continui a qualificare la forma di governo quale monarchia costituzionale, nonostante la profonda revisione del testo operata nel 1953. In tutti questi casi il monarca continua ad esercitare alcune delle prerogative formali che la Costituzione ancora prevede, quali ricevere le dimissioni di un Governo in carica, nominare il primo ministro e proclamare la formazione di un nuovo Governo, adottare i provvedimenti del Governo nella forma della risoluzione regia, tenere la dichiarazione annuale di apertura del Parlamento, nella quale viene illustrato il programma del Governo e, almeno in alcuni casi, presiedere le riunioni del gabinetto. Diverge da questo modello l'esperienza svedese, nella quale il re, a seguito dell'incisiva riforma della Legge sulla forma di governo (*Regeringsformen*), si è visto privare anche formalmente di tutti i poteri di intermediazione politica, che sono stati trasferiti al Presidente del *Riksdag*; il solo diritto che viene mantenuto è quello di essere informato dal Primo Ministro degli affari del Regno (art. 1, cap. V *Regeringsformen*). Almeno in questo caso si può riconoscere come alla triade del grande potere politico si sia sostituito un binomio costituito dai soli organi politicamente attivi.

<sup>93</sup> Anche se in alcuni ordinamenti si ritiene che in situazioni straordinarie possano acquisire una relativa discrezionalità, come nei casi *hung parliament* o di minacce per la tenuta democratica del sistema.

<sup>94</sup> MV, *Il metodo*, cit., 134-135.

<sup>95</sup> Si pensi ai principali poteri propri (non soggetti a controfirma) del Presidente federale tedesco ed in particolare quello dello scioglimento anticipato del *Bundestag* per incapacità di formare un governo (art. 64.3 *Grundgesetz*). Secondo quanto è stato riconosciuto dallo stesso

di volontà presidenziale che è consentito per il loro esercizio in concreto<sup>96</sup>, trattandosi, salvo ipotesi eccezionali, di decisioni sempre soggette a controfirma, con un'imputazione della responsabilità delle decisioni stesse sulle compagini ministeriali, che in virtù della loro maggiore o minore forza possono condizionare in maniera determinante non solo le attribuzioni a più alto tasso di politicità (come lo scioglimento delle assemblee parlamentari o la nomina dei membri dell'organo esecutivo, ma gli stessi poteri di garanzia, come la nomina di componenti di organi giudiziari o autorità comunque indipendenti, o poteri di natura diversa come quelli di clemenza). Anche a questo proposito risultano determinanti le convenzioni stipulate dai titolari delle cariche costituzionali, che sono un precipitato delle caratteristiche del sistema politico operante in ciascun contesto, nonché della diversità delle fasi politiche che si succedono, che possono richiedere un maggiore o minore interventismo da parte del Presidente della Repubblica<sup>97</sup>, oltre alla

---

Tribunale costituzionale (nelle due decisioni del 16 febbraio 1983 e 25 agosto 2005), il Presidente federale dispone di un potere di valutazione discrezionale autonomo, potendo impedire, quando riceve una proposta in tal senso, la dissoluzione dell'assemblea. Nei due casi che si sono presentati (nel 1982 e nel 2005), all'esito di una votazione pilotata su questioni di fiducia proposte dal Cancelliere e respinte, il Presidente ha accettato la proposta governativa nonostante le proteste delle opposizioni, confermando, così la propria estraneità al rapporto maggioranza del *Bundestag*-cancelliere e la materiale impossibilità di una mitigazione delle scelte da questi operate.

<sup>96</sup> Ciò che consente di comprendere meglio questo profilo è un richiamo ed alla prassi che si è sviluppata in Italia e che ha portato la dottrina a distinguere diverse tipologie degli atti del Presidente della Repubblica, tenendo conto proprio della titolarità dell'iniziativa e dell'imputazione della decisione (e non della relativa responsabilità) al Governo, piuttosto che allo stesso Presidente. Si distinguono così, oltre agli atti dovuti, quelli d'iniziativa ministeriale (o ministeriale), quelli d'iniziativa presidenziali (o presidenziali), quelli complessi eguali (o duumvirali), a seconda del ruolo decisionale riconosciuto al Capo dello Stato in relazione al Governo; v., per tutti, L. Paladin, *Diritto costituzionale*, cit., 466 ss. Non ci risulta che analoghe distinzioni siano state elaborate in altri ordinamenti, a conferma della peculiare posizione di forza che il Presidente della Repubblica ha più o meno costantemente occupato nella nostra forma di governo parlamentare, operando non solo come organo di garanzia, ma anche di integrazione politica, spesso per supplire al *deficit* di legittimazione e di capacità decisionale degli organi di governo, più raramente per bilanciare maggioranze politiche particolarmente forti (non considerando casi più recenti, si pensi alla decisione di Einaudi di sottrarre al Governo la scelta dei giudici costituzionali di nomina presidenziale).

<sup>97</sup> Come noto, una delle peculiarità della forma di governo delineata dal *Grundgesetz* è certamente quella di avere configurato, anche per la forte razionalizzazione del sistema, un Presidente Federale debole, con un ruolo marginale rispetto al Cancelliere ed alle assemblee legislative. Una funzione poco più che cerimoniale che ha trovato piena conferma nella prassi, in ragione della perdurante autosufficienza del sistema dei partiti, in grado di garantire una dinamica stabile ed efficiente dell'attività di governo. Un segnale in controtendenza si è però manifestato a seguito delle elezioni politiche del 2017, il cui esito, anche per la posizione assunta sia dalla SPD che dal FDP, rendeva molto complicata la trattativa per la formazione del governo e l'elezione del cancelliere (per la quale si dovranno attendere oltre cinque mesi, circostanza del tutto inconsueta in Germania. In quell'occasione il Presidente Steinmeier, peraltro in carica da pochi mesi, è stato chiamato ad esercitare un ruolo più attivo per favorire il superamento dello stallo politico in atto, sia mediante lo svolgimento di consultazioni con i leader dei partiti (passaggio del tutto inusuale per la Germania), sia con dichiarazioni pubbliche, con l'invito rivolto al proprio partito di appartenenza (SPD) a rivedere le proprie posizioni, ciò che poi effettivamente si realizzò. Si tratta di un precedente importante, che conferma le potenzialità di questa figura istituzionale che possono dispiegarsi in momenti che presentano profili di eccezionalità rispetto alle dinamiche ordinarie. Su tale vicenda, A. De Petris, *A bridge over troubled waters? Il presidente federale tedesco nel procedimento di formazione*

personalità dei titolari di questa carica monocratica<sup>98</sup>.

Resta confermato che la maggiore legittimazione conferita da un'elezione popolare costituisce un'ulteriore variabile del sistema, idonea a consentire l'emersione di un ruolo rafforzato soprattutto nelle situazioni di crisi in generale e di crisi dei sistemi di partito; in questi casi, soprattutto in presenza di una disomogeneità politica al vertice delle istituzioni, pare più agevole una torsione in senso presidenziale della forma di governo parlamentare, con tutti problemi che possono derivarne.

Credo sia utile, ai fini di una migliore comprensione del funzionamento dei sistemi parlamentari, mantenere la distinzione (che assume un valore essenzialmente euristico<sup>99</sup>) tra monarchie parlamentari, repubbliche parlamentari ad elezione indiretta del Capo dello Stato e repubbliche parlamentari con elezione del Capo dello Stato a suffragio universale, prima di passare all'enucleazione di sottotipi che tengano conto dei caratteri dei sistemi politici e delle dinamiche reali di funzionamento, ai quali non si deve comunque rinunciare.

Aggiungiamo che questa distinzione che tiene conto delle modalità di investitura del Capo dello Stato potrebbe essere ulteriormente declinata con un'analisi che scenda nel dettaglio delle discipline costituzionali, combinando poi il quadro delle attribuzioni formalmente spettanti con le modalità di esercizio in concreto, in relazione alle convezioni sviluppate in ciascuna delle esperienze considerate.

## 9. Riflessioni sui sistemi presidenziali

Con riguardo alla forma di governo presidenziale MV opera una scelta molto netta, delimitando il campo d'indagine al solo prototipo statunitense, considerando che la circolazione del modello in altri contesti, che presentano diversità di natura sociale politica rispetto a quello originario, ha prodotto

---

*del governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

<sup>98</sup> Attingendo ancora all'esempio tedesco, va ricordato il peculiare interventismo del Presidente Horst Köhler (in carica dal 2004 al 2010 ed unico ad essere rieletto per un secondo mandato), che pretese di esercitare in modo autonomo sia il potere di grazia che quello di promulgazione delle leggi (con due rinvii), intervenendo più volte pubblicamente con dichiarazione di contenuto politico, quali la dichiarazione di sostegno ad Angela Merkel per la sua nomina a cancelliere nel 2006 e, da ultimo, sulla missione militare tedesca in Afghanistan, la prima all'estero dopo la fine della seconda guerra mondiale. Non ci pare del tutto casuale che a seguito di quest'evento, non gradito dalle forze politiche e dall'opinione pubblica e che rompeva la tradizione di un Capo dello Stato impolitico, il Presidente Köhler abbia dovuto rassegnare le proprie dimissioni.

<sup>99</sup> Non si deve dimenticare che la presenza di un Presidente, che gode in ogni caso di una legittimazione democratica, offre al sistema un supporto maggiore ai sistemi parlamentari, soprattutto per fronteggiare le situazioni di crisi, proprio grazie ai poteri di riserva che questa carica è chiamata ad esercitare in tali frangenti, con un'autonomia che non è consentita alle monarchie regnanti (si pensi all'assoluta estraneità del Re dalle dinamiche di formazione dei governi in Belgio, o, più di recente, alle dichiarazioni del 2017 di Felipe VI in relazione alle vicende delle rivendicazioni di indipendenza della Catalogna, eterodirette dalla posizione assunta dal Governo spagnolo).

solo forme degenerate, definibili come presidenzialiste<sup>100</sup>. In definitiva, per questa forma di governo il modello finisce per sovrapporsi all'unica esperienza meritevole di considerazione, partendo dal presupposto, già ricordato, che la comparazione tra forme di governo richiede una sufficiente omogeneità tra i sistemi oggetto di analisi ed è possibile, oltre che fruttuosa, solo nell'ambito della medesima forma di Stato, quella della democrazia liberale e costituzionale consolidata. Quello di ricondurre solo gli Stati Uniti al modello di governo presidenziale è un atteggiamento piuttosto diffuso nella letteratura giuridica italiana, che, a nostro avviso, è però meritevole di una qualche riconsiderazione.

### 9.1 *La questione del Divided Government*

Prima di occuparci di questo profilo ci pare opportuno riflettere sulle considerazioni di MV in ordine alla forma di governo presidenziale degli U.S.A. ed in particolare su quelle concernenti le modalità concrete di funzionamento in concreto di questo regime, in relazione ad alcuni dei fattori extra-giuridici in esso presenti<sup>101</sup>. Non ci riferiamo tanto alla distinzione tra *Congressional Government* e *Presidential Government*, cui deve essere riconosciuto un rilievo ormai di carattere essenzialmente storico, avendo caratterizzato il passaggio dallo stato liberale puro (e isolazionista) del XIX secolo, ad una forma di Stato più complessa (non definibile, comunque, come stato sociale) e tendenzialmente poliarchica; anche per il ruolo di superpotenza, con pretese talora egemoniche, che gli Stati Uniti hanno acquistato nel corso del XX secolo, una regressione verso modalità di funzionamento del sistema incentrate sul ruolo prevalente del Congresso appaiono del tutto improbabili, potendosi al più determinare, secondo quanto si realizza in determinate circostanze, un maggior equilibrio tra i due poteri di investitura politica e di pari legittimazione che sono posti al vertice dell'ordinamento federale.

A questo proposito pare utile approfondire ulteriormente il fenomeno, che solo nel periodo più recente si è posto all'attenzione dei commentatori e che lo stesso MV tratta espressamente, che viene definito come *divided government*, che ricorre nelle circostanze in cui si registra la coesistenza tra un presidente federale e maggioranze parlamentari (almeno in uno dei due rami del Congresso) *adversary*<sup>102</sup>. Ci siamo recentemente occupati di tale questione in altra sede<sup>103</sup>, evidenziando, anche mediante il ricorso ad una periodizzazione delle dinamiche del presidenzialismo statunitense dalla fine

<sup>100</sup> Cfr. MV, *Libertà e autorità*, 161.

<sup>101</sup> Cfr. MV, *Il metodo*, cit., 151 ss.

<sup>102</sup> Il *divided government* presenta delle similitudini con la *cohabitation* che si è manifestata nell'esperienza della Quinta Repubblica francese; tuttavia, i due fenomeni non possono essere sovrapposti tra loro e producono, comunque conseguenze diverse, in considerazione dei caratteri generali delle rispettive forme di governo; nel sistema presidenziale, infatti, la mancanza del rapporto fiduciario non determina conseguenze sul potere esecutivo, che resta nella sua totalità politicamente disomogeneo rispetto alle maggioranze assembleari.

<sup>103</sup> R. Tarchi, *Riflessioni sulle forme di governo*, cit., 246 ss.

della Seconda guerra mondiale sino ad oggi, come almeno negli ultimi cinquanta anni la situazione di governo diviso sia stata piuttosto ricorrente e tale da superare, in termini di durata complessiva, quella di governo omogeneo, considerato, sia in sede politica che scientifica, come la modalità normale, ordinaria e comunque preferibile del sistema americano. Senza riprendere qui i dati statistici, ci limitiamo a svolgere una sola considerazione; siamo convinti che il fenomeno del governo diviso non costituisca un'anomalia o, addirittura, una degenerazione delle regolarità di funzionamento proprie del sistema presidenziale in genere (e di quella statunitense *in species*), quanto, piuttosto, una delle possibili dinamiche implicite in questa forma di governo, proprio in ragione degli elementi strutturali che la determinano e per il modo in cui sono definiti i rapporti tra gli organi costituzionali di vertice. Basti ricordare alcune delle definizioni più utilizzate per descrivere questa forma di governo, che si regge su un costante equilibrio dinamico tra poteri deliberatamente frammentati e in contrasto tra loro, che si attraggono e si respingono di continuo<sup>104</sup>; ovvero, che il modello americano, costruito sul principio della divisione/condivisione dei poteri, è integrato da un insieme di istituzioni separate che si dividono il potere<sup>105</sup>, in una forma di governo caratterizzata dalla competizione e talora dal conflitto.

D'altra parte, che il governo diviso costituisca una modalità possibile e, per così dire, non eccezionale, di funzionamento del sistema americano è confermato proprio dalla prassi del suo invero e dalla ricorrenza periodica con cui questa si è manifestata nel lungo periodo; ciò non significa affermare che ciò che è reale è di per sé razionale: nel corso di queste fasi insorgono delle difficoltà, i rapporti tra gli organi costituzionali si fanno più difficili e non sono infrequenti momenti in cui si addiende ad una contrapposizione dura ed a vari e propri scontri tra il Presidente, da una parte, e le maggioranze congressuali, dall'altra, con una paralisi dei procedimenti decisionali (in particolare di quello legislativo e di quello relativo all'approvazione del bilancio federale<sup>106</sup>) che ingenerano quel fenomeno che è stato autorevolmente definito come "vetocrazia"<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> H. Tribe, *The Constitutional Structure of American Government: the Separation and Division of Powers*, Mineola, 1978.

<sup>105</sup> *Separated institutions sharing power*, secondo la formula di R. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York-Toronto, 1991. Ora v. anche A. Buratti, *Disegno, evoluzione ed interpretazione dei Checks and Balances nella Costituzione americana*, in G. D'Ignazio, *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Milano, 2020.

<sup>106</sup> Dal 1980 ad oggi si sono registrati 10 casi di mancata approvazione del bilancio federale nei termini perentori previsti in ragione della contrarietà del presidente, che può bloccare il procedimento utilizzando il potere di veto, con conseguente paralisi dell'amministrazione federale, il c.d. *shutdown*. Limitandoci alle presidenze più recenti si è avuto lo *shutdown* per ben due volte nei quattro anni della presidenza Trump, con una durata di ben 35 giorni nel 2018-19.

<sup>107</sup> F. Fukuyama, *I rischi della Vetocrazia*, [www.aspeninstitute.it/system/files/privatefiles/2015-01/doc/024-047-Fukuyama%2067.pdf](http://www.aspeninstitute.it/system/files/privatefiles/2015-01/doc/024-047-Fukuyama%2067.pdf), che descrive un sistema ormai inefficace, nel quale i tradizionali meccanismi di controllo reciproco dei poteri si sono progressivamente

Il superamento di queste possibili situazioni di stallo non è, comunque, agevole, in quanto le convenzioni costituzionali più stabilizzate sono quelle relative alle dinamiche di governo omogeneo e dipende da una molteplicità di fattori, il più importante dei quali riposa sulla propensione e sulla capacità delle parti di dialogare tra loro, con una rinuncia a posizioni pregiudiziali, ciò che non sempre è possibile tenuto conto delle personalità dei protagonisti (ed in particolare dei Presidenti), poco disposti a rinunciare alla piena attuazione dei propri programmi elettorali. A questo si aggiunge la maggiore coesione che negli ultimi decenni hanno acquisito entrambi i gruppi parlamentari, sia alla Camera che al Senato, rendendo ormai poco praticabile il fenomeno del transfughismo reso possibile dalla natura dei partiti americani, del quale in passato ha potuto beneficiare più di un Presidente. Anche questo è un fattore che accentua gli elementi di contrapposizione, come dimostrano alcune vicende emblematiche, quali il mancato *advice and consent* del Senato riguardo alla nomina da parte del Presidente Obama nel 2016 di Merrick Garland quale nuovo giudice della Corte suprema<sup>108</sup>; o, piuttosto, il duplice tentativo di *impeachment* intrapreso dalla maggioranza democratica della Camera dei Rappresentanti nei confronti di Donald Trump, andato a cozzare, in entrambi i casi, con la maggioranza repubblicana del Senato, fedele al proprio Presidente<sup>109</sup>.

Ne consegue che il sistema procede a strappi, alternando momenti di concertazione tra le branche del potere esecutivo e le commissioni parlamentari o tra gli stessi *leader* parlamentari e i vertici dell'amministrazione federale, secondo una modalità che attenua fortemente la rigidità che sarebbe imposta dalla configurazione duale della forma di governo e momenti nei quali il Presidente cerca di recuperare un'autonoma capacità decisionale mediante il ricorso a strumenti che, per lo più, gli sono offerti dalla prassi (come gli *executive orders*, o i *signing statement*) in misura superiore

---

sclerotizzati, in un clima di acuta faziosità politica, che rende sempre più difficile rappresentare gli interessi della maggioranza del popolo americano.

<sup>108</sup> La proposta di Obama era presentata nell'ultimo anno del mandato, per l'esigenza sopravvenuta di sostituire Justice Scalia, improvvisamente deceduto. Pur non mancando precedenti in questo senso (in passato per cinque volte un Presidente ha nominato giudici della Corte suprema), in quell'occasione l'Assemblea parlamentare a maggioranza *adversary* ritenne di non prendere in considerazione la proposta presidenziale, che avrebbe modificato gli equilibri all'interno del massimo giudice federale, ritenendo più opportuno attendere l'elezione del nuovo vertice del potere esecutivo. Pare significativo che in precedenza solo in tre casi, l'ultimo dei quali del 1853, si sia registrata la "*no action*" del Senato a fronte della nomina avanzata dal Presidente.

<sup>109</sup> La prima iniziativa è del 2019, la seconda del gennaio 2021, in coincidenza con il termine del mandato presidenziale; come era già avvenuto nel caso Clinton del 1998, l'*impeachment* si trasforma in uno strumento di opposizione politica nei confronti del Presidente in una logica di scontro funzionale anche all'acquisizione di maggiori consensi elettorali. Sulle torsioni evidenti emerse nel corso della Presidenza Trump cfr. G. D'Ignazio, I rischi del populismo sovranista: il caso americano, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro, *Crisi dello stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, Napoli, 2021, 83 ss.; G.F. Ferrari, *President Trump and the Congress*, in *Dpce online*, n. 1/2021, 909 ss.

rispetto al passato, sia numericamente che per qualità ed importanza dei contenuti<sup>110</sup>.

Peraltro, rispetto anche al recente passato, nel corso delle ultime presidenze (Obama, Trump ed il primo scorcio di quella di Biden) gli elementi di contrapposizione si sono sensibilmente accentuati e, in alcuni casi, estremizzati; la minore propensione al compromesso tra Presidente e Congresso e nelle stesse aule parlamentari fotografa le profonde fratture che attraversano la società americana, con una radicalizzazione delle posizioni ben più accentuata rispetto al passato. Si può dire che il *divided government* sia lo specchio di una società divisa, *bitterly divided*, arrivata al culmine (per il momento) con l'assalto al Congresso del 6 gennaio 2020<sup>111</sup>. Una situazione che si cumula con quello che, a nostro avviso, ha rappresentato uno dei difetti storici del sistema americano, quella dello scarso interesse di molti cittadini per la politica, storicamente confermato dall'alto e cronico tasso di astensionismo nelle stesse elezioni presidenziali (con percentuali sempre inferiori al 60% degli aventi diritto, ad eccezione delle consultazioni del 2020, nelle quali ha votato il 66,7% degli aventi diritto).

Le stagioni di *divided government*, oltre ad attenuare la rigidità del sistema, producono altri effetti, quali quello di favorire un riequilibrio nei rapporti tra poteri in misura maggiore rispetto a quanto forse consentito dal modello, determinando un rafforzamento ulteriore del Congresso, che può essere considerato senza dubbio il parlamento più influente nelle esperienze costituzionali contemporanee, facendo parlare del sistema nordamericano come “presidenziale-congressuale”<sup>112</sup>. Ne consegue una sorta di paradosso; mentre le dinamiche recenti dei sistemi parlamentari (e di quelli semipresidenziali) sono andate nella direzione di un rafforzamento del potere dei governi e di accentuata regressione del ruolo delle assemblee parlamentari, tanto da far parlare diffusamente di una loro “presidenzializzazione”, la forma di governo presidenziale, caratterizzata per definizione da un esecutivo posto al centro del sistema, sembra meglio garantire l'equilibrio tra i poteri, almeno limitatamente all'esperienza

---

<sup>110</sup> L'istituto del *signing statement* è stato rivitalizzato a partire dalla presidenza di G.D. Bush, suscitando reazioni polemiche considerate che in questo modo l'amministrazione federale è chiamata a non applicare parti di legge sgradite al presidente. Il ricorso agli *executive orders* ha ormai assunto dimensioni rilevanti, in un sistema delle fonti che lascia molto spazio a questi atti, che spesso intervengono in spazi *praeter legem*. Citiamo solo un dato il Presidente Trump ha utilizzato questo strumento in ben 220 casi, lo stesso Biden, nel solo primo anno di presidenza lo ha fatto per 75 volte. Riguardo all'importanza che possono avere, sia per i contenuti che per l'impatto politico-mediatico, credo sia sufficiente ricordare l'*Executive Order 13769*, “*Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*”, più conosciuto come “*Muslim ban*”, che, adottato nel gennaio 2017, è stato uno dei primi provvedimenti della presidenza Trump e che alla fine di una lunga e contraddittoria esame in sede giudiziaria è passato indenne al vaglio della Corte suprema federale.

<sup>111</sup> G. Poggeschi, *The assault on Capitol Hill of January 6, 2021: freedom of expression or rather freedom to impeach and to acquit?* *Dpce online*, n. 1/2021, 1301 ss.

<sup>112</sup> Cfr. R. A. Dahl, *Toward Democracy: A Journey*, vol I, Berkeley, 1997.

nordamericana. Ed anche per questo motivo il *divided government* non può essere valutato solo in termini negativi.

Merita di essere ricordato, in chiusura, come il fenomeno di cui stiamo parlando costituisca, da molto tempo, una modalità di funzionamento ricorrente, se non ordinaria, della maggior parte dei sistemi presidenziali ibero-americani; la comparazione ci porta quindi a riconoscere come, almeno per quanto concerne la dinamica della disomogeneità politica tra le istituzioni di vertice e il governo diviso, si sia registrato un avvicinamento tra il prototipo statunitense e gli ibridi dell'America latina. Per questi ultimi la principale ragione giustificativa del fenomeno è stata individuata nel multipartitismo tipico di questi sistemi politici, a fronte anche dell'introduzione generalizzata di formule elettorali proporzionali o miste (funzionali all'emersione, anche in termini di rappresentanza, del maggior pluralismo ideologico e politico esistente), piuttosto che maggioritari, come negli U.S.A.

La motivazione non ci pare del tutto soddisfacente: se è vero che i sistemi elettorali *plurality* favoriscono un tendenziale bipartitismo, mentre quelli proporzionali i sistemi politici multipartitici, questo ha come conseguenza solo quella di rendere più difficile la formazione di maggioranze parlamenti omogenee, coese e stabili, richiedendosi la coalizione tra una pluralità di forze politiche e gruppi parlamentari (ma la causa del *divided government*, come dimostra l'esempio americano, si può realizzare anche in regime bipartitico). Semmai il bipartitismo rafforza la dinamica oppositiva tra istituzioni controllate da forze politiche diverse e contribuisce a rafforzare il ruolo del parlamento ai fini della determinazione dell'indirizzo politico. Le maggioranze parlamentari di coalizione sono in grado di esercitare il ruolo di *adversary* con minore efficacia proprio per la minore compattezza che le caratterizza, contribuendo così ad un incremento del disequilibrio istituzionale, che rafforza ulteriormente la figura presidenziale, che può acquisire una vera e propria egemonia o, comunque, eccezion fatta per le situazioni di particolare radicalizzazione politica (come, ad esempio, il recente caso Rousseff in Brasile) può instaurare forme collaborative con le assemblee destinate a maggiore successo.

Riteniamo che, in generale, l'insorgenza del fenomeno del governo diviso sia la conseguenza anche di altri fattori, quali la dissociazione temporale tra le elezioni presidenziali e quelle parlamentari e, ancora di più, il rinnovo parziale delle assemblee legislative con consultazioni di medio termine, una regola adottata dalla quasi totalità dei regimi presidenziali, nelle quali il giudizio degli elettori è rivolto più all'operato del Presidente che non a quello dei parlamentari, come risulta in maniera esemplare proprio dall'esempio statunitense. L'analisi della prassi ci conferma, infatti, come la selezione di una maggioranza alternativa al Presidente si produca con molta più frequenza nelle elezioni di *mid term*, che esprimono la forte esigenza di *accountability* da parte dell'elettorato, chiamato, peraltro, a pronunciarsi con

scadenze (biennali) piuttosto ravvicinate tra loro, in una sorta di campagna elettorale permanente che non consente di attenuare la conflittualità politica; ciò che si riflette anche sulle dinamiche istituzionali.

### 9.2 *La diffusione del modello presidenziale*

Certamente più complessa e impegnativa appare l'analisi della distinzione tra forma di governo presidenziale in senso proprio e presidenzialismi, che, come ricordato MV utilizza per qualificare quella statunitense come l'unica esperienza pienamente realizzata di forma di governo presidenziale.

Il modello presidenziale è stato oggetto di una circolazione molto ampia, tanto da rappresentare oggi la forma di governo più diffusa al mondo, con oltre una sessantina di stati che l'hanno adottata. Di questi, la maggior parte, oltre che in America centrale e meridionale (ove complessivamente si contano 19 sistemi presidenziali) sono situati in Africa (26 casi) ed Asia (dove si contano una decina di esperienze), mentre in Europa questo modello non ha avuto successo, ritrovandosi solo a Cipro, sulla base della Costituzione del 1960.

Costituirebbero certamente casi di comparazione estrema quelli che prendessero in considerazione le esperienze asiatiche e, soprattutto, quelle africane, in considerazione dell'instabilità politica della quasi totalità di questi regimi, che non sono riusciti finora ad avviare in maniera compiuta una transizione verso la democrazia, che appare una meta ancora lontana e, forse, troppo difficile da raggiungere<sup>113</sup>. Con riferimento a questi contesti pare corretto mantenere integralmente la contrapposizione tra forma di governo presidenziale e presidenzialismi degenerati: il funzionamento del modello è influenzato in maniera decisiva dalle peculiarità storiche, culturali e sociali e dalla permanenza di tradizioni giuridiche non affini; si manifestano, quindi, evidenti difficoltà di funzionamento per il *deficit* di cultura democratica, le fragilità e lo sbilanciamento in favore del Presidente in assenza di una reale dialettica tra i diversi poteri. Il recepimento sul piano formale di principi propri del costituzionalismo occidentale si è tradotto in un loro snaturamento generalizzato, con una palese dissociazione tra il testo delle costituzioni adottate e la prassi operativa propria della costituzione

---

<sup>113</sup> Sullo stato di salute della democrazia in Africa v. il recente saggio di R. Orrù, *Africa subsahariana: dalla "democrazia impossibile" alla "democrazia illiberale" senza passare per la "democrazia costituzionale"?* in DPCE online, n. 3/2020, 4109 ss., ove si spiega molto bene come neppure l'ultima generazione del costituzionalismo africano, del "*democratic revival*" degli inizi degli anni '90 del XX secolo non sia riuscito di per sé a garantire *good governance* e rispetto della *rule of law*; in uno scenario che non è omogeneo, troppo debole risulta nella pratica l'effettività del principio della separazione dei poteri a fronte degli ampi poteri di cui di cui ancora dispongono i Presidenti africani e del controllo che essi esercitano sui partiti dominanti nelle assemblee parlamentari. Un costituzionalismo, quindi, rimasto sulla carta, generando regimi qualificabili come "intermedi" o "democrazie illiberali", che nel periodo più recente sono ulteriormente regrediti, per ragioni dipendenti soprattutto dalla questione centrale dello sviluppo socioeconomico del Continente, ormai attratto più alla sfera di interesse cinese che a quella europea.

vivente, tanto da far parlare di “costituzioni senza costituzionalismo”<sup>114</sup>, oltre che di forme di governo iper-presidenziali.

All'interno di questo quadro desolante le uniche eccezioni sono costituite dalla Repubblica di Cipro e, con qualche dubbio in più, dalla Corea del sud, che, come il Giappone, viene inclusa tra le democrazie consolidate da studi importanti politologici<sup>115</sup>. In ordine a quest'ultima esperienza le opinioni non sono concordi; si riconosce che a seguito delle riforme costituzionali del 1987, condizionate dagli interessi strategici degli Stati uniti in estremo oriente, l'ordinamento coreano si sarebbe allineato agli standard occidentali per quanto riguarda il riconoscimento della *rule of law* (anche mediante istituzione di una corte costituzionale), il rispetto dei diritti umani, la garanzia del pluralismo politico e del principio della separazione dei poteri. La forma di governo è peculiare, in quanto il Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale e posto al vertice del potere esecutivo, nomina un Primo Ministro previo consenso dell'assemblea parlamentare. Le dinamiche sono comunque di tipo presidenziale, con un sistema politico bipartitico, che ha consentito l'alternanza alla guida del Paese<sup>116</sup>. Tuttavia, la permanenza di un sostrato culturale di matrice tradizionale, ancora ispirato dagli ideali collettivistici del confucianesimo, dei c.d. valori asiatici ed alcune recenti vicende<sup>117</sup> che hanno fatto emergere l'elevato tasso di corruzione e le capacità egemoniche di una ristretta élite sociale ed economica, inducono al sospetto che quella coreana resti una democrazia di facciata, o, quanto meno, imperfetta e per questo ancora difficilmente comparabile con le esperienze prodotte dalla tradizione giuridica occidentale. Facendo riferimento alle categorie di Robert A. Dahl, la Corea del sud difetta dei presupposti per essere considerata un regime poliarchico, avvinandosi, piuttosto, al modello delle egemonie competitive.

---

<sup>114</sup> Secondo la fortunata espressione di HWO Okoth-Ogendo, *Constitutions without constitutionalism: an African political paradox*, in D. Greenberg-S.N. Kartz-B. Oliviero-S.C. Wheatley (cur), *Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World*, Oxford University Press, 1993; successivamente, T. Groppi, *Costituzioni senza costituzionalismo. La codificazione dei diritti in Asia agli inizi del XXI secolo*, in *Pol. dir.*, 2006, 187 ss.; della stessa Autrice v. Id., *Occidentali's karma? L'innesto del parlamento in contesti 'estranei' alla tradizione giuridica occidentale*, *Federalismi.it*, n. 5/2019.

<sup>115</sup> A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, trad. it., Bologna, 2014.

<sup>116</sup> Per riferimenti ulteriori, v. ora I. Castellucci, *La Corea*, in M. Mazza (a cura di), *I sistemi del lontano oriente*, Padova, 2019, 369 ss.; in precedenza, M. Zimbardo, *Corea*, in R. Cavaliere (a cura di), *Diritto dell'Asia orientale*, Venezia, 2008, 125 ss.

<sup>117</sup> Il riferimento è al caso di *impeachment* che, nel 2017 ha portato alla destituzione della Presidente Park, che ha fatto emergere una serie di relazioni personali di tipo anche familistico poco rassicuranti. La Corea del Sud, sulla base delle valutazioni di *Freedom House*, è considerato un regime parzialmente libero, con un punteggio, nel 2020, di 67/100; si riconosce l'esistenza di un pluralismo politico reale, con un rispetto delle libertà civili, ma si segnala come l'informazione non sia totalmente libera e la corruzione sia un problema persistente, con scandali che negli ultimi anni hanno coinvolto i governi che si sono succeduti e i dirigenti delle più grandi aziende del paese. Le statistiche di *Democracy Index*, per lo stesso anno, attribuiscono un punteggio di 7.88, riconoscendo lo status di democrazia completa, a dimostrazione del valore solo indicativo e tendenziale che può essere riconosciuto a queste valutazioni quantitative.

Diverse le considerazioni relative alla Repubblica cipriota, che dal 2004 è stata ammessa nell'Unione europea, previa valutazione dei parametri di democraticità dell'ordinamento che oggi sono codificati dall'art. 2 del Trattato sull'Unione<sup>118</sup>. Per il numero dei suoi abitanti (circa 1.200.000 nel 2020) Cipro non è considerato da tutti un microstato<sup>119</sup> e la sua situazione territoriale presenta ancora dei problemi irrisolti, a causa dell'occupazione da parte della Turchia della zona nord dell'Isola dal 1974, circostanza che ha fatto parlare di una “costituzione mutilata” per la parte in cui ci si proponeva di garantire una convivenza pacifica tra le comunità turco-cipriote e greco-cipriote; queste non sono ragioni sufficienti per escludere dagli studi sul funzionamento del modello presidenziale questa esperienza, per quanto di limitate dimensioni e di non particolare rilievo<sup>120</sup>.

### 9.3 I sistemi presidenziali dell'America latina

Procedere ad una breve disamina dei sistemi presidenziali ibero-americani può invece offrire indicazioni importanti e risultare di una qualche utilità, proprio per le finalità che la comparazione persegue. Questo ampliamento di prospettiva, intanto, riduce le quelle obiezioni di eccessivo eurocentrismo, che si solito vengono avanzate quando le indagini sono confinate all'interno della tradizione giuridica occidentale, cui caratteri sono poi utilizzati come parametro di giudizio di altre esperienze che non ne fanno parte, almeno

<sup>118</sup> Nell'ambito del programma di monitoraggio annualmente operato dalla Commissione europea, il “2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Cyprus”, ha verificato la sussistenza di un livello accettabile di consolidamento dello stato di diritto. Nelle valutazioni di *Freedom House* sul livello di effettiva democrazia esistente, Cipro nel 2020 ha ottenuto un punteggio eccellente (94/100); il *Democracy Index* (2020) ha qualificato Cipro come democrazia imperfetta con un punteggio di 7.60 (va precisato che anche Francia, Grecia e Italia, che ottengono punteggi di poco superiori, sono considerate democrazie imperfette).

<sup>119</sup> È questa la conclusione di E. Bertolini, *I microstati*, cit., 39 ss., che limita questa categoria (non giuridica) agli stati che non superano la soglia del milione di abitanti e mille km<sup>2</sup> per variabile territoriale. Diversamente, F. Longo, Caratteristiche della Costituzione della Repubblica di Cipro (1960), in F. Longo, J. Luther (a cura di), *Costituzioni di microstati europei: I casi di Cipro, Liechtenstein e Città del Vaticano*, <http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/luther176.pdf>.

<sup>120</sup> Non possiamo qui approfondire i caratteri della forma di governo cipriota; ci limitiamo a ricordare che l'art. 1 della Costituzione utilizza l'espressa definizione di regime presidenziale, caratterizzato dall'elezione a suffragio universale sia del Presidente, di nazionalità greca che del vice-presidente (di nazionalità turca), eletti separatamente dalle rispettive comunità di riferimento; una formula istituzionale ispirata dall'esigenza di assicurare una convivenza pacifica tra i due gruppi etnici presenti sull'Isola, che ha funzionato solo per un breve periodo: a partire dal 1974 la carica di vicepresidente è sempre rimasta vacante e si procede all'elezione del solo presidente. A quest'ultimo è attribuita in via esclusiva la titolarità del potere esecutivo, nel quadro di un rapporto tra organi dello stato (in particolare nei confronti del parlamento monocamerale) modellato sul principio della separazione dei poteri inteso in senso rigido, anche se i membri del potere esecutivo, al pari dei parlamentari, dispongono del potere di iniziativa legislativa. Nonostante questa particolarità, quello cipriota può essere considerato un presidenzialismo di tipo puro, la cui dinamica risulta influenzata dalla limitata estensione dello Stato, che favorisce la diffusione di fenomeni corruttivi e di clientelismo, un'importanza rilevante delle *lobbies*, oltre ad una concentrazione dei mezzi d'informazione, come recentemente rilevato dalla Commissione europea (v. *supra*, n. 114).

interamente. In secondo luogo, pare necessario avere almeno un termine di confronto, in difetto del quale la comparazione, che richiede l'esistenza di una pluralità di oggetti, diventa impossibile.

Certamente la considerazione dei sistemi giuridici di quell'area pone importanti problemi di ordine metodologico discussi anche recentemente<sup>121</sup>, e pone il problema, cui viene data per lo più una risposta affermativa, dell'esistenza o meno di una tradizione o famiglia giuridica latino-americana, da considerare come autonoma e distinta dalle altre tradizioni<sup>122</sup>, pur con il rilievo che si tratti di "un realtà pretesamente unitaria" ed omogenea al suo interno<sup>123</sup>.

D'altra parte, il tema delle forme di governo, in particolare di quella presidenziale, e delle loro possibili tassonomie è stato oggetto di numerose ricostruzioni da parte di giuristi latino-americani, riprese in più occasioni da importanti contributi di studiosi italiani<sup>124</sup>.

La mancata considerazione di questi studi potrebbe essere giustificata soltanto dalla dimostrazione di una totale disomogeneità tra queste esperienze e quelle della tradizione euro-atlantica, che non ci pare possa essere affermata in questi termini, anche se in America latina continuano a persistere differenze rilevanti di carattere pregiuridico che incidono, almeno sotto il profilo della effettiva democraticità, sulla situazione di incertezza, precarietà, sospesa, per così dire, tra il peso di un passato ingombrante ed un futuro che non riesce compiutamente a realizzarsi. La metafora è quella del limbo: «sono paesi in bilico che a tratti si muovono verso l'irrobustimento delle istanze democratiche e che talvolta subiscono delle temporanee sospensioni del processo di consolidamento. Una sorta di limbo che oramai si attesta da decenni, un'eterna crisalide mai trasformata in farfalla»<sup>125</sup>.

L'ondata di costituzionalismo che ha interessato la gran parte delle esperienze latino-americane a partire dalla metà degli anni Ottanta e fino al termine del secolo scorso, in coincidenza con la diffusa caduta dei regimi autocratici e delle dittature militari che avevano caratterizzato i decenni

<sup>121</sup> L. Pegoraro, *América Latina como categoría y objeto de comparación*, in *DPCE*, 1, 2018, 96 ss.

<sup>122</sup> *Ex multis* cfr. G. Rolla, *La nuova identità costituzionale latinoamericana nel bicentenario dell'indipendenza*, in *DPCE*, 2, 2012, 326 ss.; tra i pubblicisti italiani il primo a considerare la piena autonomia di questa tradizione giuridica è stato G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, 53 ss.

<sup>123</sup> A.M. Russo, *Democrazie illiberali ed eco-etnodesarrollo in America Latina: i Pueblos indígenas e le sfide ambientali in tempi di emergenza*, *DPCE online*. 4080-4081. È sempre più evidente rispetto al passato come tradizionali fattori di omogeneità (passato coloniale e lingua comune, cattolicesimo) si siano progressivamente attenuati, facendo emergere fratture economiche, sociali e culturali sempre più evidenti tra le diverse aree del Continente (talora anche per l'accresciuto rilievo delle componenti indigene). Le ripercussioni sul piano giuridico sono inevitabili, anche se per il momento queste sembrano riguardare più i sistemi costituzionali nel loro complesso che non il piano della forma di governo che, ovunque, era e resta di tipo presidenziale.

<sup>124</sup> Da ultimo v. L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamenti e Parlamentarismo nel Diritto Comparato*, cit. 97 ss.

<sup>125</sup> La citazione testuale è tratta da E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, *DPCE online*, n. 3/2020, 4060.

precedenti<sup>126</sup>, e l'avvio di questa transizione ha suscitato molte speranze se non forme di entusiasmo per un'emancipazione che non appariva più una vana speranza o un miraggio lontano. Il mutamento costituzionale si era avviato con modalità differenti da stato a stato, talora con passaggi costituenti produttivi di testi costituzionali interamente nuovi<sup>127</sup>, o con importanti revisioni delle costituzioni in vigore<sup>128</sup>; in altri casi, più semplicemente, mediante accordi di rinnovamento politico<sup>129</sup> o passaggi elettorali che hanno posto fine a lunghi periodi di egemonia di una sola parte politica<sup>130</sup>, ma questo ha un rilievo secondario. Le speranze di un radicale rinnovamento sono andate in buona parte deluse, con una transizione che può dirsi ancora incompiuta, per quanto il percorso, in questi trenta anni, abbia seguito un andamento ciclico<sup>131</sup>, con fasi di espansione dei processi democratici e fasi involutive in senso illiberale, conseguenza di crisi economico-finanziarie ricorrenti, nonché di esiti elettorali, soprattutto relative alla scelta dei presidenti, di varia natura, che pur avendo garantito nel complesso regimi di alternanza, confermano l'accentuata polarizzazione dei sistemi politici, pur nel loro quasi generalizzato multipartitismo.

In questo lungo periodo sono comunque riemersi i difetti endemici che hanno caratterizzato il continente anche nei periodi precedenti e che neppure le politiche più progressiste sono riuscite ad affrontare in misura adeguata, anche per l'incapacità di affrontare i problemi posti dalla "giustizia di transizione", che ha confermato la cronica difficoltà di fare i conti con il passato e con le élite responsabili o sostenitrici delle involuzioni autoritarie<sup>132</sup>.

<sup>126</sup> Tra queste ricordiamo l'Argentina (1966-1983), la Bolivia (1968-1982), il Brasile (1964-1985), il Cile (1973-1990), il Perù (1968-1980).

<sup>127</sup> Si tratta del gruppo più numeroso di stati, comprendendo, tra gli altri, Brasile (con la Cost. del 1988), Colombia (1991), Ecuador (1998), Paraguay (1992), Perù (1993), Uruguay (1997), Venezuela (1999).

<sup>128</sup> Nei casi di Cile (1989) con la revisione della Costituzione di Pinochet del 1980 e Bolivia (1994).

<sup>129</sup> Si pensi all'importanza del *Pacto de Olivos* in Argentina, accordo siglato dai leader dei due partiti maggiori del Paese (Alfonsín per la *Unión Cívica Radical* e Menem del *Partido Justicialista*) che ha rappresentato la base per la successiva riforma costituzionale approvata nel 1994.

<sup>130</sup> Come per il Messico, con l'elezione, nel 2000, del Presidente Vicente Fox, del Partito di azione nazionale (PAN) che ha posto fine all'egemonia del Partito rivoluzionario istituzionale (PRI), ininterrottamente al potere dal 1929; da quel momento si è registrata una puntuale alternanza tra capi di stato espressione di partiti diversi. Anche questo passaggio politico, peraltro, è circondato da una serie di riforme istituzionali (della Costituzione del 1917 e legislative), approvate prima e dopo questo passaggio politico, risultato poi decisivo per le successive dinamiche della forma di governo messicana. Volendo, cfr. R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?* DPCE online, n. 4/2017, 887 ss.; la questione delle difficoltà di consolidamento democratico sono ora ampiamente trattate in J.A. Amaya-L. Mezzetti (coord.), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Buenos Aires, Bogotá, Porto Alegre, Asunción, 2022.

<sup>131</sup> Sull'andamento ciclico delle esperienze latino-americane si sofferma anche MV, *Libertà e autorità*, cit., 90 ss.

<sup>132</sup> Cfr. E. Ceccherini, cit., 4076. Il caso più emblematico è certamente quello del Cile, ove il Generale Pinochet, dopo diciassette anni di regime dittatoriale, pur abbandonando la carica

La questione è troppo complessa per essere affrontata in questa sede, anche per le diversità di ragioni e situazioni che si presentano nei singoli stati, per quanto ricorrano alcuni caratteri comuni<sup>133</sup>, secondo quanto è stato messo ben in evidenza da alcuni recentissimi studi, ai quali possiamo integralmente rinviare<sup>134</sup>.

Riprendendo alcune delle valutazioni di questi studiosi, le ragioni del perdurante *deficit* democratico sono imputabili ad una pluralità di fattori, di natura economica, politico-sociale, culturale ed anche giuridica. Tra quelli del primo tipo, nel quadro di un'economia capitalista (eccezion fatta per Cuba e Venezuela) di impronta marcatamente (se non ultra) liberista, si ricorda il mancato sviluppo industriale, con una netta prevalenza del settore agricolo, basato sul latifondo; inoltre, si può parlare di sistemi economici a sovranità limitata: la ricchezza e lo sviluppo della maggior parte di questi paesi dipende in maniera decisiva dall'esportazione di materie prime, che subiscono forti oscillazioni a seconda dell'andamento dei mercati internazionali e impedisce che si stabilizzi un livello di crescita adeguato, la c.d. *maldición de volatilidad*. Si tratta di una questione decisiva, per la ricaduta che il valore delle *commodities* anche sul piano politico interno, che nei momenti, ciclici, di depressione entrano in crisi, con un'accentuazione delle proteste popolari che generano instabilità. Nel medio periodo, poi, si determina una crescita dell'indebitamento pubblico con conseguenti interferenze della Banca mondiale e del fondo monetario internazionale, che condizionano la politica economica di questi paesi, così come fanno sia Stati Uniti che Cina, portatori di rilevanti interessi in quest'area. Questa alternanza di cicli economici, che ha delle conseguenze immediate in termini di reddito e di qualità della vita delle persone, diventa quindi un fattore permanente di instabilità politica, ciò che nuoce ad un consolidamento democratico non effimero.

Si palesa, quindi, come una situazione insormontabile quella di una precarietà economica diffusa, con un livello di concentrazione della ricchezza, disequaglianze economiche strutturali tra le più alte al mondo, come dimostra l'applicazione del coefficiente di Gini<sup>135</sup>, cui si accompagna

---

di Presidente (a seguito del referendum del 1988 che lo vide sconfitto e le elezioni del 1989), rimase però a capo delle forze armate fino al 1998, per diventare poi senatore a vita, in modo da godere dell'immunità parlamentare.

<sup>133</sup> Ad iniziare dal passato coloniale, prevalentemente sotto la dominazione spagnola (e portoghese), ma anche britannica, francese e olandese; di solito quando si parla di America latina si fa riferimento alle sole aree colonizzate dalle potenze iberiche. Altro elemento comune è quello religioso: il cattolicesimo e le gerarchie ecclesiastiche hanno esercitato un ruolo, anche politico, di assoluto rilievo (spesso come religione di Stato), anche per l'orientamento ed il controllo delle masse popolari.

<sup>134</sup> Cfr. A. Somma, *Il diritto latinoamericano tra svolta a sinistra e persistenza dei modelli neoliberali*, in *DPCE*, 1, 2018, 59 ss.; L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *DPCE*, n. speciale, 2019, 421 ss.; S. Gambino, *Democrazia e forme di governo nelle esperienze costituzionali latinoamericane: derive illiberali o degenerazioni autoritarie?* in *DPCE online*, n. 3/2020, 4021 ss.; A.M. Russo, op. cit., 4079 ss.; E. Ceccherini, cit., 4057 ss.

<sup>135</sup> L'indice più utilizzato per misurare il livello di disequaglianza economica; il rapporto sulle *Perspectivas económicas de América Latina 2019*, indica un coefficiente per l'intera regione pari a 46.2, di 9.7 punti superiore ai paesi dell'OCSE. Un livello che raggiunge il

l'assenza di forme adeguate di redistribuzione dei redditi attraverso il prelievo fiscale ed un impoverimento della classe media per i costi sanitari, pensionistici, e dell'istruzione, quasi interamente privatizzati.

Alle difficoltà economiche si aggiunge il problema dell'effettivo controllo del territorio da parte delle autorità statali, reso difficile dai fenomeni di guerriglia che talora si sono manifestati, ma soprattutto dalla costituzione di forze paramilitari e da una diffusa e potente criminalità organizzata che gestisce il traffico della droga e degli esseri umani e con le risorse di cui dispone e la violenza che è in grado di esercitare impedisce una stabilizzazione democratica effettiva (si pensi al Messico). Fenomeni talora contrastati con il ricorso alla violenza di stato, messa in atto con politiche di tipo repressivo c.d. de "*mano dura*"<sup>136</sup>.

Questo ha delle ricadute sugli assetti proprietari e sul controllo dei mezzi di comunicazione, con limiti al dispiegarsi libera informazione e conseguenti riflessi sull'orientamento dell'opinione pubblica.

Resta ancora in larga parte irrisolta la questione del rapporto tra poteri civili e militari, che ha da sempre condizionato la dinamica dei sistemi latino-americani, con l'esercito pronto a intervenire e ad assumere poteri di governo per salvaguardare gli equilibri di potere economico sociale e lo status quo. Un ruolo di garanzia che non sembra cessato neppure in questi anni, come dimostra la recente vicenda che ha interessato la Bolivia, allorché, nel 2019, i vertici militari sono intervenuti per garantire la regolarità costituzionale, chiedendo al presidente Morales, accusato di brogli elettorali da gran parte della popolazione, di dimettersi e di lasciare il Paese, svolgendo così un ruolo determinante, anche se non in direzione autoritaria come sempre era avvenuto nel passato.

Non mancano richiami ha fattori antropologici, quali il familismo, il classismo, la gestione clientelare dei rapporti sociali oltre all'elevato e diffuso livello di corruzione, che costituiscono un terreno fertile per l'affermazione di politiche populiste, orientate alla conquista ed al mantenimento del potere da parte di leader carismatici, talora inclini all'autoritarismo (di diversa tendenza, come dimostrano i casi di Maduro e Bolsonaro).

Sul banco degli accusati viene messa anche la scelta incondizionata per la forma di governo di tipo presidenziale, che in assenza di un sostrato sociale e politico adeguato, induce più facilmente a forme degenerative che portano i presidenti a prevaricare sugli altri poteri. Certamente, tra le diverse forme di governo, quella presidenziale è anche la più delicata, perché postula la ricerca ed il mantenimento costante di un rapporto dialettico e di equilibri dinamici tra gli organi costituzionali, che impediscano l'assoluta primazia dell'organo monocratico. In assenza di questa ricerca e di fronte all'impossibilità di mantenere l'equilibrio richiesto, il risultato può diventare

---

51.3 in Brasile ed il 50.8 in Colombia, per scendere al 42.4 in Argentina e al 39.7 in Uruguay, i due paesi con diseguaglianze minori rispetto agli altri.

<sup>136</sup> A.M. Russo, cit.,4081.

quello di rimettere in discussione gli stessi fondamenti democratici della forma di Stato<sup>137</sup>. A questa regolarità di funzionamento, si deve aggiungere che in questo Continente continuerebbe a manifestarsi quel fenomeno che appartiene alla storia e al patrimonio genetico, tanto da essere considerato un crittotipo o una formula politica istituzionalizzata dell'America Latina<sup>138</sup>, noto come caudillismo, che pone *leader* carismatici in rapporto diretto con le masse, con corpi intermedi, come i partiti, che godono di uno scarso seguito popolare che li relega ad occupare una posizione marginale, con limitate capacità di integrazione sociale e di rappresentanza politica. Si osserva, infatti come nonostante le ripetute molteplici revisioni costituzionali intervenute dal momento dell'indipendenza, fino ad oggi, la scelta presidenzialista, con un'investitura popolare che lo rende *dominus* del sistema<sup>139</sup>, sia sempre stata confermata, come si trattasse di un principio supremo non derogabile<sup>140</sup>.

La conclusione andava quindi nel senso di rilevare come i testi costituzionali, rispondenti in astratto agli archetipi del costituzionalismo liberale e sociale corredato da una visione che si proponeva ambiziosi traguardi emancipatori, non sono riusciti, almeno per il momento, ad arginare rigurgiti autocratici, sancendo un disallineamento fra costituzione formale e costituzione in senso materiale<sup>141</sup>. Una linea di tendenza ormai stabilizzata che viene confermata dalle indagini quantitative come quella di *Index Democracy*<sup>142</sup>.

È impossibile oggi prevedere quello che sarà il futuro di questi paesi; i segnali che si ricevono non sono certo incoraggianti, anche perché

<sup>137</sup> Cfr. C. Martinelli, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi presidenziali maturi*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamenti e parlamentarismo nel diritto comparato*, cit. 35 ss.

<sup>138</sup> Che viene fatta risalire al pensiero di S. Bolívar, contrario a forme assembleari di gestione del potere; cfr. G. Lombardi, *El pensamiento constitucional de Bolívar entre el constitucionalismo de la restauración y el constitucionalismo del progreso*, in *Simposio Italo-Colombiano. Pensamiento constitucional de Simón Bolívar*, Bogotá, 1983.

<sup>139</sup> E. Ceccherini, cit., 4064.

<sup>140</sup> Un'osservazione ricorrente nella letteratura giuridica ibero-americana; cfr. tra gli altri, J.M. Serna de la Garza, *La reforma del estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, Ciudad de México, 1995.

<sup>141</sup> E. Ceccherini, cit., loc. cit.

<sup>142</sup> Stando al rapporto stilato nel 2020, l'indice di democrazia medio per l'intera area è pari a 6.09 (per avere dei termini di confronto, quello dell'Europa occidentale è 8.29, quello dell'Europa centro-orientale di 5.36), con una lieve riduzione rispetto agli anni precedenti (era di 6.43 nel 2008). Se si guardano i dati riferiti a ciascun paese, oltre all'esistenza di due regimi definiti autoritari (Cuba e Venezuela) e 5 considerati ibridi (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haiti e Honduras), tutti gli altri sono qualificati come democrazie imperfette, tranne il Costa Rica, il Cile e l'Uruguay (con indici pari a 8.16, 8.28 e 8.61), considerate democrazie complete. Tra gli altri, Argentina (6.95) e Brasile (6.92) hanno registrato un arretramento rispetto al decennio precedente, mentre la Colombia ha migliorato la propria situazione (da 6.40 a 7.04).

Queste qualificazioni coincidono solo in parte con quelle di A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., 75, il quale (almeno nel 2012, anno di pubblicazione del volume citato) qualificava come democrazie consolidate il Costa Rica (dal 1953), l'Argentina (dal 1984) e l'Uruguay (dal 1985); in questo gruppo sono inserite anche Trinidad, Giamaica, Barbados e Bahamas, che in senso stretto, per la loro tradizione coloniale, non possono essere considerati sistemi appartenenti alla famiglia ibero-americana.

l'arretramento dei principi del costituzionalismo occidentale liberaldemocratico costituisce un fenomeno piuttosto diffuso, che interessa anche il contesto europeo (abbiamo già accennato in precedenza ai problemi indotti dal c.d. arretramento o declino democratico).

Certamente la situazione dei presidenzialismi latino-americani non è peggiore della quasi totalità dei parlamentarismi e dei semi presidenzialismi dell'est Europa, non solo per i casi di democrazie illiberali conclamate e rivendicate come tali dagli stessi governanti (Ungheria, Polonia), ma anche per altri stati che non riescono a superare i propri limiti storici, sedimentati in un contesto sociale e politico che non consente il decollo dei principi della *rule of law* e della democrazia compiuta (quali, ad esempio, Bulgaria e Romania).

Sul piano del metodo di studio dovremmo quindi, per coerenza nella scelta degli oggetti della comparazione, estendere l'esclusione ben oltre le forme di governo ibero-americane, non considerando neppure le altre che presentano analoghe difficoltà di consolidamento democratico. Questa restrizione dell'indagine ci pare eccessiva e produrrebbe un impoverimento della stessa riflessione teorica, in un contesto sempre più globalizzato.

Peraltro, ci pare importante l'osservazione in base alla quale dagli anni '90 del secolo scorso ad oggi, se per un verso i processi di transizione in America Latina non si sono completati in modo soddisfacente, almeno dal punto di vista del giurista europeo, è altrettanto vero che non si sono registrate, se non in casi estremamente limitati, involuzioni di tipo autoritario, diversamente da quella che era stata la dinamica propria del secolo scorso. Questa attenuazione delle dinamiche regressive a noi pare un segnale incoraggiante, ove si consideri sia la sopravvenienza della crisi dei debiti sovrani nel 2010, sia la recente crisi sanitaria che hanno messo a dura prova la tenuta democratica di questi regimi, come di molti altri nel mondo.

Si può allora ritenere utile non limitare lo studio delle forme di governo alle sole esperienze che possiamo considerare democrazia consolidata, includendovi anche le democrazie imperfette (termine al nostro avviso preferibile a quello di democrazie incerte), a condizione che queste ultime, pur non avendo acquisito assetti poliarchici, operino, quantomeno come democrazie elettorali (in senso schumpeteriano), garantendo consultazioni politiche sufficientemente libere e siano in grado di mantenere l'operatività effettiva delle istituzioni di garanzia e dei controlli sull'esercizio dei pubblici poteri.

Lasciare questa porta aperta, nel senso di una maggiore inclusività, rappresenta anche un auspicio, al momento di difficile realizzazione, per un'evoluzione futura che consenta l'approdo sulle sponde di un maggiore consolidamento democratico anche di questi sistemi.

#### *9.4. Possibili catalogazioni dei sistemi presidenziali ibero-americani in relazione all'esperienza statunitense*

L'elaborazione di tassonomie finalizzate a distinguere i sistemi presidenziali sulla base sia dei loro elementi strutturali che delle dinamiche di

funzionamento viene fatta risalire al classico studio di Loewenstein<sup>143</sup>, a partire dal quale si è avviato un intenso dibattito che ha portato numerosi costituzionalisti latino-americani a riprendere e sviluppare questa prospettiva classificatoria. Tra le diverse proposte<sup>144</sup>, quella sicuramente più interessante, e, per questo, meritevole di essere ripresa è quella del giurista messicano Jorge Carpizo<sup>145</sup>, sia per le premesse teoriche da cui parte, che per la completezza dell'indagine, sviluppata sia sul piano diacronico<sup>146</sup>, che su quello sincronico<sup>147</sup>.

La finalità dichiarata è quella di riprendere, anche per la forma di governo presidenziale, la tradizione della teorica sulle forme di governo che si è occupata dei sistemi parlamentari (dei quali vengono riprese le classiche e più conosciute declinazioni); una delle premesse principali riposa sulla natura ed i caratteri delle esperienze da considerare, limitate ai contesti democratici<sup>148</sup>, con esclusione dall'indagine dei regimi autocratici, che non possono essere considerati dei sistemi presidenziali in senso proprio e con la consapevolezza che ciascuna forma di governo si rivela adatta e funzionale al paese che l'ha adottata solo se rispetta le sue caratteristiche politiche, sociali, giuridiche, storiche e culturali. Premessa, questa volta a giustificare l'esistenza di una pluralità di modelli generali (in realtà Carpizo recupera il concetto di famiglia elaborato da David), ciascuno dei quali trova poi

---

<sup>143</sup> K. Loewenstein, *La 'Presidencia' fuera de los Estados Unidos*, in *Boletín Inst. Derecho Comparado de México*, México, UNAM, año II, núm. 5, 1949, 22 ss., che distingueva tre forme di presidenzialismo: puro, attenuato e tendenziale (*aproximado*), quest'ultimo ibridato da alcuni istituti del modello parlamentare.

<sup>144</sup> Tra gli altri studi si ricordano quelli di S. Valencia Carmona, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, 1979; H. Nogueira Alcalá, *Los regímenes presidenciales de América Latina, tipología y análisis crítico*, in *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 1992, 472 ss.; J. Lanzaro, *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, 2001; D. Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, 2003.

<sup>145</sup> J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del Presidencialismo latinoamericano*, [www.archivos.Juridicas.Unam.Mex](http://www.archivos.Juridicas.Unam.Mex), V., inoltre, H. Fix Fierro, P. Salazar Ugarte, *Presidentialism*, in M. Rosenfeld, A. Sajó (a cura di.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford 2012, 628 ss.; A. T. Duarte Lima de Barros, *Constitutional Design, Hyperpresidentialism and the Quality of Democracy in Latin America*, [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_47911.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_47911.pdf).

<sup>146</sup> Sul piano essenzialmente diacronico si muove la ricostruzione di D. Valadés, *El gobierno de gabinete*, México, 2003, che distingue un sistema presidenziale tradizionale (caratterizzato con un esercizio autoritario del potere), uno "di transizione" (nel quale si attivano controlli di tipo giurisdizionale ma le dinamiche politiche sono ancora incerte) ed uno democratico (nel quale anche i controlli di tipo politico sono funzionanti).

<sup>147</sup> J. Carpizo, cit., 25 ss. affronta anche il profilo del valore delle classificazioni elaborate utilizzando il metodo comparativo, riconoscendone l'inevitabile imprecisione.

<sup>148</sup> La nozione di democrazia che viene utilizzata richiama, oltre allo svolgimento di elezioni libere (che nei regimi autocratici non si effettuano o sono una farsa), la configurazione di un sistema costituzionale di pesi e contrappesi con il riconoscimento del principio di responsabilità per le decisioni assunte (a fronte di una forte concentrazione del potere), la garanzia dei diritti umani (rispetto ad una loro consistente violazione). Ovviamente la sussistenza di questi requisiti deve essere preventivamente verificata, con la conseguenza che molti dei regimi che si sono susseguiti nella storia dei paesi dell'America latina devono essere esclusi dall'indagine.

concretamente una pluralità di forme nelle quali storicamente può dispiegarsi<sup>149</sup>.

Anche quella presidenziale è una famiglia che include una varietà di tipi che devono essere considerati: i sistemi presidenziali latino-americani, recependo il modello nord-americano ne hanno offerto una declinazione in larga parte originale, con risultati diversi rispetto al prototipo originario, diventando un'altra cosa rispetto al punto di partenza.

Già nella prima fase del costituzionalismo ottocentesco, quello che accompagna il distacco dalle potenze coloniali e l'acquisizione dell'indipendenza, non ci si limitò a replicare integralmente il modello statunitense, per l'influenza esercitata da altri fattori, quali la vigenza per un certo periodo della Costituzione di Cadice del 1812 in alcune delle ex colonie spagnole e l'influenza esercitata sulle classi politiche e intellettuali dell'epoca dal pensiero politico illuminista, in generale, e francese, in particolare. Si configurano, quindi, sistemi in parte originali, fattore che ha rappresentato una sorta di DNA che non è stato mai cancellato neppure successivamente<sup>150</sup>; anche le riforme più recenti hanno mantenuto e, forse, accentuato questa distanza (anche per l'influenza delle costituzioni portoghese del 1976 e spagnola del 1978), proponendo discipline costituzionali della forma di governo sovrapponibili solo parzialmente a quella degli U.S.A.<sup>151</sup>

Se si guarda poi alle modalità di funzionamento, tra le differenze principali si segnala quella della rottura del sinallagma tra presidenzialismo e principio maggioritario con esecutivo monopartitico, considerata una delle caratteristiche principali del modello statunitense, in quanto uno degli aspetti ricorrenti in America latina è quello della formazione di governi di coalizione, cui generalmente si ricorre nei casi di inesistenza di una maggioranza parlamentare in grado di sostenere i programmi dei presidenti per evitare, possibilità comunque non remota, le modalità di funzionamento tipiche del governo diviso.

Il punto di partenza, quindi, si basa su questa differenza, con l'ulteriore osservazione che gli stessi presidenzialismi dell'America Latina presentano tra loro sia analogie che elementi significativi di diversità; ciascuno di loro possiede caratteri propri. Si configura, quindi una pluralità di forme di presidenzialismo latino-americano, tale da rendere necessaria una loro catalogazione.

<sup>149</sup> Cfr. anche J. Carpizo, *Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina*, *Revista Peruana de Derecho Público*, Lima, 2006, año 7, n. 12, 14 ss.

<sup>150</sup> J. Carpizo, *En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios*, in [revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/4053/5196](http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derechocomparado/article/view/4053/5196), 2008.

<sup>151</sup> Va ricordato, ad esempio, come più d'una costituzione riconosca a Presidente o a membri del potere esecutivo l'esercizio dell'iniziativa legislativa (Brasile, Ecuador, Uruguay, tra gli altri). Che, inoltre, secondo quanto riferito nel testo, la configurazione del potere esecutivo varia nei diversi sistemi, restando incentrata sulla sola figura del Presidente solo in alcuni.

L'analisi viene quindi sviluppata procedendo in una triplice prospettiva; in primo luogo, vengono identificati cinque tipi di forma di governo presidenziale, tenendo conto soltanto della disciplina giuridico-normativa, sulla base degli elementi strutturali di ciascun sistema e del modo in cui sono disciplinate le relazioni tra organi costituzionali. La classificazione risultante porta alla individuazione delle categorie seguenti:

presidenzialismo	puro
	predominante
	temperato
	con “ <i>matices</i> ” parlamentari
	parlamentarizzato

Il primo tipo adotta le regole che sono alla base della Costituzione USA, senza alterazioni riprese da altre forme di governo (gli esempi sono quelli di Messico, Brasile e, in parte Costa Rica); quello predominante altera gli equilibri tra i diversi organi costituzionali, con un rafforzamento istituzionale della figura del presidente, che assume un ruolo di vero e proprio *pivot* e dispone anche di poteri legislativi (deve essere comunque mantenuta la garanzia dei diritti fondamentali, essendo in questi casi alto il rischio di degenerazioni autocratiche); nel presidenzialismo temperato, invece, i ruoli si ribaltano a favore del Parlamento, che diventa l'organo di indirizzo politico, con il Presidente che mantiene il potere di veto. L'ultimo dei tipi indicati si caratterizza per l'innesto, sull'impianto presidenzialista, di alcuni elementi tipici dei sistemi parlamentari, quali l'esistenza di un *jefe* di gabinetto e di un governo strutturalmente distinti dal Presidente e responsabili sia nei confronti di quest'ultimo che del parlamento (come nell'esempio argentino)<sup>152</sup>; il presidenzialismo parlamentarizzato costituisce, infine, un'ibridazione delle due forme di governo, ricorrendo anche l'istituto della sfiducia parlamentare esercitabile nei confronti del gabinetto e/o di singoli ministri e del potere di scioglimento anticipato delle camere da parte del Presidente (l'esempio è quello della Bolivia e della Colombia dopo il 1991). In generale si riconosce, tuttavia, che nella prassi questi istituti non hanno funzionato e hanno contribuito, semmai, a rafforzare il ruolo presidenziale. L'esigenza di parlamentarizzazione di questa forma di governo, quale antidoto a derive di presidenzialismo egemonico, è oggetto di ampia discussione in alcuni dei sistemi ibero-americani, come dimostra la stessa riforma costituzionale approvata in Messico nel 2014 e diventata operativa nel 2018, quale argine ad un sistema politico ormai multipartitico. La contaminazione del sistema presidenziale con elementi tratti da altre forme di governo (nel caso messicano la previsione di possibili governi di

<sup>152</sup> Varianti che hanno portato a valutare se l'introduzione di elementi ibridi non abbia modificato la natura stessa della forma di governo: cfr. M. Monti, *Le tendenze semipresidenziali nei sistemi presidenzialisti sudamericani: Venezuela e Argentina, semipresidenzialismi dormienti? federalismi.it*, n. 9/2017.

coalizione basati su un programma ratificato dal *Senado*) persegue la finalità evidente di razionalizzazione del presidenzialismo nel senso di favorirne una maggiore flessibilità, per incrementare le sue capacità di adattamento nelle diverse congiunture politiche che di volta in volta vengono a determinarsi<sup>153</sup>.

In un secondo momento, Carpizo procede poi alla catalogazione delle diverse esperienze di presidenzialismo guardando alle loro dinamiche funzionali, ovvero, in quella che viene definita la prospettiva dell'effettività costituzionale (*la de la realidad constitucional, el ser constitucional o la político-constitucional*) e, in particolare del ruolo che la figura presidenziale ha acquisito nella prassi. Ne risultano tre distinti sottotipi:

Presidenzialismo	egemonico
	equilibrato
	debole

Questa triplice potenzialità di funzionamento dipende da alcune variabili, identificate, rispettivamente: nel sistema dei partiti, influenzato dalle formule elettorali; nella prassi di dare vita a governi di coalizione, nella possibilità che si concretizzino stagioni di governo diviso e, infine, nel potere delle “piazze”, che, per tradizione, si sono mostrate in grado di orientare i processi decisionali pubblici, in un rapporto diretto col Presidente che marginalizza le altre forme di mediazione politica<sup>154</sup>. I caratteri del sistema politico sono comunque determinanti rispetto agli altri fattori indicati, così, se si registra l'esistenza di un partito dominante, un bipartismo o un bipolarismo la forma di governo tende ad assumere modalità egemoniche, quando si produce una coincidenza politica al vertice delle istituzioni: il Presidente che esercita un ruolo guida ed è soggetto a controlli limitati, a fronte di contropoteri deboli. Storicamente si è trattato della modalità più ricorrente, che non può però essere confusa con l'esistenza di regimi autocratici, se si ha la capacità di garantire il rispetto dei diritti (tra i quali quelli politici, compresa la libertà di voto) e si mantiene l'indipendenza delle istituzioni di garanzia<sup>155</sup>.

Diversamente, nelle situazioni di multipartitismo (di tipo temperato) che rendono necessaria la formazione di maggioranze di coalizione, le relazioni tra gli organi costituzionali tendono a restare in equilibrio, con una valorizzazione del ruolo delle assemblee e, se il Presidente può godere di una

<sup>153</sup> D. Valades, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, UNAM, 2007.

<sup>154</sup> Il caso più recente è certamente quello delle manifestazioni in Cile nel 2019-2020 (c.d. *Estallido social*), che hanno portato all'avvio del nuovo processo costituente, ma possiamo ricordare anche le proteste popolari che avversano la rielezione di Morales a presidente della Bolivia e che furono determinanti per la rinuncia di questi alla carica.

<sup>155</sup> Si tratta di un elemento decisivo per riconoscere l'esistenza di un regime democratico, per quanto imperfetto; peraltro, le istituzioni di garanzia, a cominciare da quelle giudiziarie, non sono sempre state in grado di contrastare le tendenze espansive dei poteri presidenziali, ai limiti della svolta autoritaria, come dimostrano alcuni casi recenti riportati da E. Ceccherini, cit., 4066 ss.

maggioranza parlamentare omogenea, si è in grado di garantire capacità decisionale e stabilità al sistema. Carpizo considera questo schema di funzionamento come il migliore tra quelli possibili, contribuendo a rafforzare sia la democrazia che lo stato di diritto (fasi di questo tipo si sono registrate in Costa Rica, Uruguay, Cile, Messico, Brasile, Perù).

Nelle situazioni di governo diviso, di solito ricorrenti nei sistemi di multipartitismo estremo, il Presidente incontra forti difficoltà ad esercitare i propri poteri ed il sistema istituzionale incontra difficoltà di funzionamento se non si riescono ad attivare forme di mediazione e concertazione tra Presidente e Congresso. Queste tre modalità di funzionamento possono alternarsi nello stesso paese, come dimostra l'esempio messicano dopo l'anno 2000.

Infine, si procede ad una combinazione tra i due piani precedentemente trattati, ovvero della integrazione tra disciplina costituzionale e realtà politica, così da pervenire all'enucleazione di una tabella molto articolata in grado di includere tutte le diverse esperienze che si sono concretamente manifestate e le variabili che la forma di governo presidenziale può assumere. Si tratta della prospettiva che meglio aiuta a comprendere l'universo latino-americano. Questo l'esito finale:

	puro egemonico puro equilibrato puro debole
	predominante egemonico predominante equilibrato predominante debole
presidenzialismo	temperato egemonico temperato equilibrato temperato debole
	con “ <i>matices</i> ” parlamentari egemonico con “ <i>matices</i> ” parlamentari equilibrato con “ <i>matices</i> ” parlamentari debole
	parlamentarizzato egemonico parlamentarizzato debole parlamentarizzato equilibrato.

Nella realtà, non tutte queste ipotesi, che possiedono un valore essenzialmente euristico, sono effettivamente possibili; il presidenzialismo predominante tende sempre ad essere praticato in modalità egemonica, mentre quello parlamentarizzato difficilmente potrà risultare equilibrato.

La tassonomia di Carpizo risale al 2007 e lui stesso ammoniva di considerarla come una fotografia valida fino al momento della sua; da allora

in numerosi paesi latino-americani si sono verificate vicende istituzionali e si sono avviati cicli politici che hanno apportato elementi di novità che renderebbe utile una verifica delle categorie allora utilizzate. Resta sicuramente la validità del metodo seguito, che distingue, come MV e la maggior parte dei costituzional-comparatisti italiani, il piano strutturale delle forme di governo, giuridicamente determinata e gli elementi di natura politica e ricavabili dalla prassi, utili a comprendere le dinamiche reali ma non sovrapponibili con i caratteri del modello imposti dalla disciplina costituzionale.

Conclusivamente si può ritenere come risulti tendenzialmente confermata la distinzione tra la forma di governo degli Stati Uniti e quella dei paesi a sud del Rio Grande, ma si deve riconoscere che sussistono differenze significative anche tra questi ultimi, per cui non esiste una sola forma di presidenzialismo latino-americano (se vogliamo mantenere questa definizione), ma una pluralità di presidenzialismi. L'osservazione empirica dimostra, a nostro avviso, come queste differenze non siano tanto da mettere in relazione con gli elementi strutturali dei diversi sistemi, quali la tipologia e la consistenza dei poteri presidenziali (non solo *reactive*, come nel presidenzialismo dualista a rigida separazione dei poteri, ma anche *proactive*, con il riconoscimento di attribuzioni quali l'iniziativa legislativa o di consistenti poteri normativi che hanno prodotto il fenomeno del decretismo, con una più consistente emarginazione delle assemblee legislative) o la diversa articolazione dello stesso potere esecutivo (talora monocratico, talora dualista), quanto nella progressiva estensione di formule elettorali, che, con le revisioni più recenti, hanno privilegiato la rappresentanza piuttosto che la semplificazione del sistema politico<sup>156</sup>. Ne è conseguita una tendenza generale alla frammentazione politico-partitica, con enormi difficoltà per quanto riguarda la formazione di coalizioni omogenee e coese, in grado di garantire un saldo appoggio al potere esecutivo (c.d. presidenzialismo multipartitico). L'assetto multipartitico, in alcuni casi estremo, dei sistemi politici costituisce, quindi, l'elemento che distanzia maggiormente questi sistemi dal prototipo nord-americano (comunque afflitto ciclicamente da fasi di *divided government*), con l'insorgenza di quel fenomeno che è stato definito della doppia minoranza, ossia di un presidente eletto di una maggioranza ma privo del sostegno della maggioranza all'interno dell'assemblea; questo porta al blocco dell'iniziativa presidenziali, senza però che sia possibile esercitare un controllo sul presidente stesso, che a sua volta non ha la capacità di operare pressioni sulla maggioranza parlamentare non disponendo del potere di scioglimento anticipato<sup>157</sup>.

---

<sup>156</sup> Quello della debolezza dei partiti politici, ad iniziare dal profilo organizzativo, trattandosi spesso di organizzazioni dominate da leaders personalistici, che soffrono di uno scarso radicamento nella società civile e di una scarsa legittimazione, viene considerato da molti come uno dei problemi irrisolti dei regimi latinoamericani; cfr. L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione*, cit., 101; S. Gambino, *op. cit.*, *passim*.

<sup>157</sup> L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione*, cit., 103.

Anche questo è stato un fattore che ha contribuito all'emersione di costituzioni materiali che hanno privilegiato una sovraesposizione dei poteri presidenziali a detrimento dei parlamenti e, in alcuni casi significativi (Brasile, Bolivia, Venezuela, Argentina), che hanno generato involuzioni di tipo populista.

Fortemente limitati dagli interventi diretti, dalle iniziative e dall'ingerenza dei presidenti, solo in casi eccezionali e, tutto sommato, estemporanei, le assemblee riescono ad imporsi, al prezzo di una forte drammatizzazione se non di veri e propri conflitti istituzionali (come nei casi estremi di attivazione della procedura del *juicio político*, che in alcuni casi ha portato alla destituzione degli stessi presidenti<sup>158</sup>).

## 10. Riflessioni sulla forma di governo semi-presidenziale: la questione dell'autonomia di questo modello

Con riguardo alla forma di governo semipresidenziale i profili sui quali pensiamo sia utile proporre una riflessione sono due; il primo attiene alla configurazione di questa forma di governo ed alla denominazione, ormai correntemente utilizzata di semipresidenzialismo, mentre l'altro attiene all'elenco delle esperienze che MV include in questa famiglia e alla individuazione dei sottotipi in relazione al funzionamento pratico ed in particolare al rapporto che si determina in concreto tra componente parlamentare e componente presidenziale.

A proposito della prima questione condividiamo pienamente la posizione di considerare quella semipresidenziale come una forma di governo autonoma e distinta dagli altri tipi, e in particolare, dal sistema parlamentare, in ragione delle peculiarità che la caratterizzano. Non si tratta di un'opinione unanime, tanto è vero che alcuni studiosi italiani e larga parte della stessa dottrina francese preferiscono ancora qualificare il regime della Quinta Repubblica come una forma di parlamentarismo razionalizzato<sup>159</sup>, o di parlamentarismo a correttivo presidenziale<sup>160</sup>, o di un ibrido che non genera una nuova forma di governo<sup>161</sup>, o, ancora, come una variante della forma di governo presidenziale<sup>162</sup>, anche in senso presidenzialista<sup>163</sup>. Per sostenere questa posizione alcuni hanno rilevato come le intenzioni degli ideatori non

---

<sup>158</sup> Per la casistica si rinvia integralmente alla completa ricostruzione di F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?* in *DPCE online*, n. 3/2019, 2003 ss.

<sup>159</sup> B. François, *Le régime politique de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 2011, 29 ss., ove il capitolo reca proprio il titolo "*Parlementarisme rationalisé*".

<sup>160</sup> J. C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, 280 ss.

<sup>161</sup> Così, G. Rolla, cit., 82, che parla di posizione intermedia tra forma di governo presidenziale e parlamentare, con un accostamento dei pregi di queste due forme di governo.

<sup>162</sup> C. Emeri, C. Bidégaray, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, Paris, 1997, 270 ss., catalogano il sistema della Va Repubblica tra i presidenzialismi.

<sup>163</sup> C. Leclercq, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>o</sup> edizione, Paris, 1981; J. Gicquel e J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 2007, 565, questi ultimi con riguardo alla Va Repubblica parlano di "regime presidenzialista".

era quella di costruire una nuova forma di governo (e, in questo senso, quindi, il semipresidenzialismo sarebbe una forma di governo inconsapevole), bensì di introdurre meccanismi di razionalizzazione del sistema parlamentare per renderlo più stabile, anche mediante una valorizzazione del principio della sovranità popolare<sup>164</sup>.

Due osservazioni sono a mio avviso sufficienti a confutare la posizione appena richiamata: anche le forme di governo, come le norme giuridiche si distaccano dalla volontà dei loro creatori e vanno valutate, interpretate e catalogate nella loro dimensione oggettiva, in base alle regole che le definiscono. Ci pare, inoltre, che il richiamo ad un difetto di volontà da parte dei costituenti non tenga conto di una realtà storica: tutte le principali forme di governo oggi esistenti hanno avuto un'origine in larga misura inconsapevole, sia quella presidenziale (a Filadelfia l'intento era quello di riprodurre uno schema simile a quello della monarchia costituzionale inglese, anche se è notoria la posizione di Hamilton che rilevava l'analogia tra la nuova figura presidenziale con il governatore dello stato di New York, piuttosto che con il sovrano britannico), sia quella parlamentare, prima nelle versione dualista e poi in quella monista, che ha preso corpo in via di prassi, per rispondere a determinate esigenze che si erano poste in concreto e sulla base del mutamento dei rapporti di forza tra le diverse classi sociali.

Nonostante, come abbiamo visto, la diversità di opinioni si riproduca a livello definitorio, le specificità della forma di governo c.d. semipresidenziale sono evidenti, così come le differenze con quello parlamentare; nonostante alcuni elementi in comune (la relazione fiduciaria con almeno una delle assemblee legislative), l'impianto non è monista, bensì doppiamente dualista, per la comune derivazione popolare di due dei tre organi di vertice del sistema (solo uno dei quali, il Presidente, con un mandato di durata fissa) e la configurazione bicefala del potere esecutivo, giustamente definita come un'"aquila a due teste"<sup>165</sup>. Non sussistono, quindi, ragioni convincenti, tali da impedire l'integrazione della modellistica tradizionale quando questa dimostra la sua inadeguatezza, come già ammoniva Elia nel 1970<sup>166</sup>; al

<sup>164</sup> F. Lanchester, *Gli strumenti*, cit., 106, per il quale la c. d. forma di governo semipresidenziale costituisce una variante del sistema parlamentare della quale contiene tutti gli elementi tipici e può essere esaminata solo sotto il profilo empirico (e non teorico) come sottospecie distinta dalla forma di governo parlamentare. Cfr anche P. Biscaretti Di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1998, 120; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, p. 696, che parlano di parlamentarismo a "tendenza" presidenziale. Le critiche sono rivolte sia alla denominazione utilizzata considerata da alcuni ambigua (O. Duhamel, *Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel*, Paris, 1987, 158 ss.), che al concetto in sé, mettendone in dubbio la validità scientifica (J.J. Linz, *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference*, in J. J. Linz and A. Valenzuela (a cura di), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, 1994, 3 ss. In generale v. R. Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, in *Political Studies Review*, vol. 2, n. 3, 2004, 314 ss.

<sup>165</sup> Così, A. Di Giovine, cit., 84.

<sup>166</sup> L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit., 665. Non entriamo nel merito dell'ulteriore questione che considera quale terzo elemento necessario del semipresidenzialismo l'attribuzione al Presidente del potere di scioglimento anticipato dell'assemblea parlamentare; sul punto v.

contrario, riprendendo proprio le parole di MV, la forma di governo semipresidenziale deve essere considerata come una categoria “convincente”<sup>167</sup>.

### 10.1 Forma di governo semipresidenziale o “a componenti presidenziali e parlamentari”?

Quanto alla denominazione utilizzata, l’adozione del prefisso “semi”, ormai risalente a molti anni fa<sup>168</sup>, ha riscosso molta fortuna ed è diventata di uso comune anche per la sua icastica sinteticità e per l’assonanza con le altre forme di governo, definite con un solo aggettivo.

Tuttavia, questa formula, sotto il profilo teorico, presenta a nostro avviso un limite, quello di ingenerare l’equivoco che ci si trovi di fronte ad una sorta di presidenzialismo dimezzato<sup>169</sup>. Ciò che non corrisponde alla realtà, in quanto, se guardiamo almeno all’esperienza storica più consolidata, quella francese, essa ha funzionato prevalentemente, assecondando la fisiologia del sistema, in una modalità iper-presidenziale, con il Capo dello Stato che esercita il ruolo di pivot riguardo all’effettiva determinazione dell’indirizzo politico; ovvero, eccezionalmente (o almeno per periodi temporalmente più limitati), in modalità simil-parlamentari<sup>170</sup>, come avvenuto nelle stagioni di *cohabitation*, che, peraltro, oggi si ritengono difficilmente riproponibili a seguito della revisione costituzionale 2001 e l’allineamento temporale delle elezioni presidenziali e di quelle dell’Assemblea nazionale (di poco successive)<sup>171</sup>.

Per questa ragione ci pare più corretto utilizzare l’espressione più articolata di forma di governo “a componenti presidenziali e parlamentari”, originariamente adottata dalla dottrina italiana<sup>172</sup>, che esprime meglio il carattere multivirtuale di questa forma di governo, che, combinando elementi propri del sistema presidenziale e di quello parlamentare (da cui, comunque, trae origine), può assumere modalità di funzionamento tra loro

---

di recente, G. Cerrina Feroni, *Il Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, in R. Tarchi (a cura di), *Parlamento e parlamentarismi*, cit., 84.

<sup>167</sup> MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 15.

<sup>168</sup> M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, PUF, XI ed., 1970, 277 ss.

<sup>169</sup> Per analogo rilievo, C. Pinelli, op. cit., 153, che parla di una forma dualista-parlamentare, utilizzando uno schema generale divergente da quello che abbiamo seguito e condiviso nel testo; A. Di Giovine, cit., 84.

<sup>170</sup> Verificandosi tale eventualità, comunque, il Capo dello Stato mantiene comunque un ruolo di primo piano, non comparabile con quello che tale organo svolge nei sistemi parlamentari propriamente tali; cfr. A. Di Giovine, cit., 86.

<sup>171</sup> MV, *Libertà e autorità*, cit., 191, ove si legge che «la riduzione della durata del mandato presidenziale e l’anticipazione delle elezioni presidenziali rispetto a quelle parlamentari hanno avuto l’effetto di esaltare la componente presidenziale della forma di governo, nella quale il Capo dello Stato svolge ormai apertamente la funzione di direzione del governo e di mettere ancora più chiaramente in risalto gli squilibri tra i poteri e la debolezza degli istituti di garanzia».

<sup>172</sup> V. già L. Elia, voce *Governo (forme di)*, cit., 665, ripreso sul punto da A. Di Giovine, op. loc. cit.

molto diverse, come dimostrano la stessa esperienza francese e gli altri sistemi che si sono successivamente ispirati a questo modello.

Non va certo enfatizzata l'importanza di una questione terminologica: le definizioni hanno sempre un carattere stipulativo e sono utili innanzi tutto a identificare un fenomeno per distinguerlo dagli altri ed a semplificare le descrizioni; tuttavia, devono anche cogliere l'essenza (proprio in questo consiste la forma) del fenomeno considerato, senza travisarne i suoi connotati fondamentali. La difficoltà, in questo caso, deriva dall'ibridazione di elementi che appartengono a tradizioni diverse, per cui l'uso di un solo termine può apparire inadeguato a connotare la forma di governo stessa. Del resto, lo stesso MV richiama espressamente questo carattere complesso o misto di questa forma di governo e conclude riconoscendo come il termine semipresidenziale vada considerato un dogma e non esclude il ricorso ad altre qualificazioni<sup>173</sup>. Precisiamo che nel seguito di questo scritto continueremo ad usare il termine semipresidenziale, per semplicità di linguaggio e scorrevolezza del testo.

### 10.2. *La circolazione del modello e l'articolazione in sotto-tipi*

La natura mista o ibrida di questo regime ne determina, evidentemente una complessità superiore rispetto alle forme di governo più tradizionali; per questo diventa necessario verificare il funzionamento in concreto dei semipresidenzialismi, che si diversifica molto nella prassi e, sotto questo profilo, l'individuazione dei sottotipi operata da MV si rivela di particolare utilità.

Questa catalogazione di secondo livello, come già detto, viene ricavata dalle effettive modalità di funzionamento di ciascuna delle esperienze astrattamente riconducibili a questo modello, proponendosi l'esistenza e la distinzione tra: un semipresidenzialismo egemonico, uno bilanciato (o a diarchia variabile) ed uno apparente<sup>174</sup>. Questa triplice articolazione consente così di includere in questa categoria un numero rilevante di esperienze, ciascuna delle quali con proprie specificità, ad iniziare da quella che viene considerata come il prototipo di semipresidenzialismo, per la verità, *ante litteram*: la Germania di Weimar<sup>175</sup>.

Aggiungo che per comprendere meglio le dinamiche di questi sistemi non possiamo rinunciare ad una comparazione in modalità diacronica, utile a far capire come la multivirtualità delle forme di governo a componenti presidenziali e parlamentari funzionano sul piano dell'effettività. Una riflessione che è stata sviluppata in particolar modo a proposito della Quinta Repubblica<sup>176</sup>, per la quale sono state proposte periodizzazioni e definizioni

<sup>173</sup> Cfr. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 17.

<sup>174</sup> Anche G. Rolla, cit., 83, parla di semipresidenzialismi deboli, se non apparenti, tenendo conto delle modalità concrete di funzionamento.

<sup>175</sup> Non trattiamo qui tale profilo; cfr. MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 24 ss.

<sup>176</sup> In Italia il metodo era stato già adottato da A. Giovannelli, *Aspetti della Va Repubblica da*

almeno in parte diverse tra loro, quali presidenzialismo assoluto, relativo, plebiscitario, razionalizzato, neutralizzato<sup>177</sup>, ragionando sempre in ordine pieno dispiegarsi o meno del “fattore maggioritario”, risultato sempre decisivo per orientare le dinamiche istituzionali e politiche dell’ordinamento costituzionale d’Oltralpe.

Un’analisi, questa, che potrebbe essere estesa anche alle altre esperienze tradizionalmente incluse nella categoria dei semipresidenzialismi o, quanto meno, di quelle che hanno conosciuto dinamiche funzionali diversificate nel tempo (come il Portogallo, la Polonia, la Croazia), anche se la minore longevità di questi regimi e la loro evoluzione più recente in senso parlamentare può impoverire i risultati della ricerca<sup>178</sup>.

Con riguardo alla prima delle tre, quella portoghese è una delle forme di governo occidentali più complesse da classificare<sup>179</sup>, essendo stata definita sia come un sistema misto parlamentare e presidenziale, sia come un sistema parlamentare con correttivo presidenziale, sia come sistema parlamentare razionalizzato, oltre che come semipresidenziale in senso proprio; certamente, sulla sua configurazione hanno influito in maniera rilevante le ragioni storiche posti alla base della costituzione del 1976 e l’opzione originaria di una figura presidenziale forte, titolare sia di funzioni arbitrali che di poteri di natura politica. Tralasciando qui la ricostruzione delle diverse fasi storiche attraversate dall’esperienza lusitana, ed in particolare la transizione dal periodo iniziale (conclusosi nel 1982), a quello successivo (che ha mantenuto le medesime caratteristiche sino ad oggi), il quadro dei rapporti tra poteri costituzionali e delle rispettive attribuzioni, definisce una forma di governo con tratti di ambiguità non trascurabili<sup>180</sup>.

---

*De Gaulle a Mitterand*, Milano, 1983.

<sup>177</sup> Così, M. Morabito, *Le Chef de l’Etat en France*, Paris, 1996, distingue tra presidenzialismo assoluto, relativo e coabitazione; ci pare, tuttavia, che debba ancora essere preferita la tassonomia elaborata da O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, 1993, 47 (e di recente ripresa in Id., *Macron ou l’illusion de la République gaullienne*, in *Pouvoirs*, n. 166, 2018, 5) che distingue, diacronicamente, quattro diverse stagioni attraversate dalla Quinta Repubblica, ciascuna delle quali caratterizzata da modalità di funzionamento almeno in parte diversificate, tenendo conto del ruolo esercitato dal Presidente: plebiscitaria, assoluta, razionalizzata e neutralizzata. La prima modalità avrebbe caratterizzato il periodo della Presidenza De Gaulle dal 1958 al 1962, una fase storica, di passaggio e, per questo unica. La seconda si realizza quando il Presidente è il capo della maggioranza parlamentare (presidenze De Gaulle, Pompidou, Mitterand, Chirac, Sarkozy, Macron) mentre la terza registra una situazione in cui il Presidente era minoritario nella sua maggioranza o aveva in Parlamento una maggioranza solo relativa (Giscard d’Estaing, ma anche alcune fasi delle presidenze Mitterand e Hollande). L’ultima ipotesi, infine, coincide con le fasi di *cohabitation* (Mitterand, Chirac).

<sup>178</sup> Nella ricostruzione di A. Rinella, cit., 221, il Portogallo (insieme alla Finlandia – prima delle modifiche del 2000 – ed all’esperienza di Weimar, sono casi di semipresidenzialismo reale.

<sup>179</sup> Come rileva R. Orrù, *Il Portogallo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, cit., I, 231.

<sup>180</sup> Sono espressamente esclusi governi a guida presidenziale, in quanto il governo è responsabile solo di fronte al Parlamento, mentre, dopo la revisione costituzionale del 1982, il potere di revoca del Governo da parte del Presidente è limitato alla sola ipotesi in cui

In Polonia, a seguito dell'esperienza non positiva della Costituzione del 1992, che aveva configurato un sistema semipresidenziale con ampi poteri attribuiti al Capo dello Stato, interpretati e applicati in maniera estensiva dal Presidente Walesa<sup>181</sup>, la nuova Costituzione del 1997 opera un significativo passo indietro, con l'introduzione di istituti tipici del parlamentarismo razionalizzato, quali l'approvazione a maggioranza assoluta della nomina del primo ministro, il voto di sfiducia costruttivo, mentre il potere di scioglimento anticipato del *Sejm*, per quanto non soggetto a controfirma, può essere esercitato dal Capo dello Stato solo se ricorrono le condizioni previste dal testo costituzionale (art. 155 e art. 225)<sup>182</sup>.

In Croazia la c.d. "Costituzione di Natale" del 1990, ispirandosi direttamente al modello francese, aveva adottato una forma di governo semipresidenziale; il Presidente eletto a suffragio universale per cinque anni era titolare di poteri propri e di governo, interpretati in maniera estensiva dal primo titolare della carica, Tuddjman, per un intero decennio<sup>183</sup>. La

---

questo sia necessario al fine di assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche (art. 195.2 Cost. portoghese); inoltre, il Primo Ministro deve essere nominato sì dal Presidente, ma sentiti i partiti rappresentati nell'assemblea della Repubblica tenendo conto dei risultati elettorali; il Capo dello Stato gode di margini di scelta rilevante in ordine alla persona da nominare il primo ministro nel caso di risultati elettorali incerti, che non fanno emergere una chiara maggioranza (come da ultimo si è verificato nel 2015, allorché il Presidente della Repubblica Cavaco Silva ha affidato il mandato per formare un Governo di minoranza con l'appoggio esterno dei partiti di sinistra ad António Costa, con l'estromissione del partito di maggioranza relativa in Parlamento); inoltre, anche se soltanto su sollecitazione del Primo Ministro e quindi, presumibilmente, in ipotesi eccezionali, il Presidente della Repubblica può essere chiamato a presiedere il Consiglio dei ministri. Vanno poi considerati i rilevanti poteri di controllo, quali quello di veto sulle leggi e sui decreti governativi (quest'ultimo assoluto) e, infine la titolarità del potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea, configurato come un potere proprio ed esclusivo del Presidente, assoggettato a limiti piuttosto circoscritti (art. 172 Cost. portoghese). Certamente è limitato l'elenco degli atti per i quali l'art. 140 Cost. richiede l'obbligo di controfirma.

<sup>181</sup> Su questa esperienza cfr. A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 266 ss.

<sup>182</sup> Cfr. K Dunaj, *Dissolution of the Parliament according to the Constitution of the Republic of Poland*, [https://www.dukonference.lv/files/proceedings\\_of\\_conf/53konf/tiesibas/Dunaj.pdf](https://www.dukonference.lv/files/proceedings_of_conf/53konf/tiesibas/Dunaj.pdf). L'attribuzione di maggiore rilievo che residua al Presidente è quella del potere di veto sulle leggi, superabile solo maggioranza qualificata (3/5 dei componenti), che può essere utilizzato per contrastare le politiche governative, anche in considerazione del carattere multipartitico del sistema politico polacco; un potere che potrebbe risultare efficace soprattutto nelle fasi di coabitazione, ipotesi che tuttavia non si è mai realizzata nel periodo più recente. L'omogeneità politica tra Presidente e Governo che si mantiene ormai da molti anni ha, tra le altre cose, impedito che il Capo dello Stato, esercitando il veto, potesse limitare le misure illiberali e limitative della *rule of law* che sono state adottate in Polonia almeno a far data dal 2015, con le prime riforme legislative volte a "catturare" i vertici di potere giudiziario ed hanno aperto un conflitto con le istituzioni europee. Sull'evoluzione polacca si sofferma MV, MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 32 ss. Che la Polonia non sia approdata definitivamente ad una forma di governo parlamentare (razionalizzata) è sostenuto da C. Filippini, *Polonia*, Bologna, 2010, 87.

<sup>183</sup> MV, *Il metodo*, cit., 160 usa la definizione di "presidenza imperiale"; cfr. anche Id. MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 44 ss. Ancora più severa la valutazione di L. Montanari, *Le nuove democrazie dell'Europa centro-orientale*, in P. Carrozza-A. Di Giovine-G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 522, che ha parlato di interpretazione autoritaria della Costituzione da parte dell'allora Presidente croato.

svolta si registra all'inizio del nuovo secolo, con l'importante revisione costituzionale approvata nel 2000, che depotenzia il ruolo del Capo dello Stato, in particolare nelle decisioni di politica interna; diversamente in capo al Presidente della Repubblica croato vengono mantenuti rilevanti poteri in materia di politica estera (in cooperazione con il governo: art 98) e militare<sup>184</sup>.

Tornando alla classificazione di MV, mi permetto di osservare che rispetto al sotto-tipo egemonico ed a quello bilanciato<sup>185</sup>, a me pare che la configurazione di una categoria definita come semipresidenzialismo apparente (o parlamentarizzato), peraltro utilizzata anche da altri studiosi<sup>186</sup>, non sia del tutto convincente, anche stavolta per ragioni essenzialmente teoriche, risultando difficile distinguere tra le esperienze che possono essere fatte rientrare in questo ambito, rispetto a quelle inquadrabili come sistemi parlamentari.

Se infatti ripartiamo dalla definizione originaria di semipresidenzialismo elaborata da Maurice Duverger, dobbiamo tener conto come il primo dei requisiti essenziali da considerare non si esaurisca nella elezione a suffragio universale del Capo dello Stato, ma, comprenda, come in una sorta di endiadi, l'attribuzione a questi di importanti poteri propri<sup>187</sup>. Ne consegue che non ci possiamo limitare alla considerazione

---

<sup>184</sup> Tra le altre modifiche, l'asse del potere di scioglimento dell'assemblea parlamentare si è spostato sul Governo e la stessa maggioranza parlamentare (art. 104 Cost.); la procedura di formazione del Governo viene parlamentarizzata (art. 1099); il Presidente mantiene solo il potere di presentare proposte al Governo e di partecipare alle sue riunioni (art. 102); le attribuzioni conferite dall'art. 98 sono piuttosto circoscritte). Il depotenziamento del ruolo trova una previsione simbolica nell'art. 96.2 Cost., sulla cui base immediatamente dopo la sua elezione il Presidente deve rinunciare all'iscrizione a qualsiasi partito politico e dichiararsi indipendente. Il Presidente viene invece definito come il responsabile della difesa, dell'indipendenza e dell'integrità territoriale del Paese (art. 94) e comandante in capo delle forze armate (art. 100) e corresponsabile della gestione dei servizi segreti (art. 103). A questo si aggiungono i poteri straordinari conferiti per gestire gli stati di eccezione (art. 101). Queste attribuzioni trovano una giustificazione in chiave storica e affondano le proprie radici nel processo di indipendenza della Croazia e dell'ancora recente conflitto militare che ne è stato alla base.

Sotto il profilo della dinamica politica ci pare importante segnalare come dopo il 2010 nessun Presidente in carica sia stato rieletto per un secondo mandato e come si sia realizzata un'alternanza nella carica sia nelle elezioni del 2015 che del 2020. Un'alternanza politica che, in un sistema multipartitico, ha riguardato anche il Governo e la carica di Primo Ministro, espressione del Partito socialdemocratico e dell'unione democratica croata. Inoltre, si sono registrate sia fasi di governo omogeneo (dal 2011 al 2015 e dal 2016 al 2020) che di coabitazione, come avviene oggi con la presidenza Milanović (eletto nel 2020) proveniente dal SPD ed il Governo (di coalizione) Plenković di cui l'HDZ è il partner principale.

<sup>185</sup> Quella del semipresidenzialismo bilanciato appare una categoria evanescente, risultando difficile individuare esperienze concrete ad essa riconducibili tenuto conto delle più recenti dinamiche evolutive, come osserva lo stesso MV, *Il metodo*, cit., 159 ss.

<sup>186</sup> La categoria del semipresidenzialismo apparente (o formale) era stata utilizzata anche da A. Rinella, *e*, cit., 216 ss., che utilizzava questa qualificazione a proposito di Irlanda, Islanda e Austria.

<sup>187</sup> *Ex multis*: M. Duverger, *La nozione di regime semi-presidenziale e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 259.

della sola sussistenza dell'investitura popolare, dovendosi congiuntamente verificare anche il secondo dei profili indicati.

Per quanto la formula duvergeriana sia estremamente vaga e certamente mutuata dal prototipo francese per l'individuazione dei suoi elementi costitutivi<sup>188</sup>, possiamo forse ritenere che i poteri cui si fa riferimento siano quelli di intermediazione politica (sicuramente quelli nomina del primo ministro e/o del governo, scioglimento anticipato delle camere, convocazione e presidenza del Consiglio dei ministri) o di indirizzo politico vero e proprio, quali la compartecipazione al procedimento legislativo (potere di veto) ove previsti espressamente; che, per poteri propri, si intendano quelli che il presidente della Repubblica può esercitare pienamente ovvero, non siano soggetti a proposte preventive del governo e/o a controfirma ministeriale, o, almeno, che quest'ultima sia prevista solo come un mero controllo di tipo formale e non come assunzione di responsabilità politica.

Stabilito questo criterio, diventa allora necessario verificare, con riguardo a tutte le esperienze che prevedono l'elezione diretta del Capo dello Stato coniugandola con la previsione di un rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, se i testi costituzionali integrano effettivamente questo presupposto, configurando il Presidente della Repubblica come un organo dotato, almeno sulla carta, di poteri politici e di indirizzo di una certa consistenza.

Si tratta di un'analisi che riguarda il solo piano normativo e che presenta una non trascurabile complessità; anche da un primo esame sommario, infatti, risulta con evidenza come ciascun ordinamento costituzionale adotti discipline differenziate, tanto da far richiamare la metafora che paragona questa forma di governo ad una cattedrale gotica, apparentemente omogenea nelle sue decorazioni, ma con miniature che, viste più da vicino, si differenziano l'una dall'altra<sup>189</sup>. Con la conseguenza che non risulta affatto semplice distinguere quelli che potremmo definire semipresidenzialismi in senso proprio, dai semipresidenzialismi solo apparenti. Una qualificazione quest'ultima, che, conviene ribadirlo, in questa nostra riflessione non va collegata alle mere convenzioni costituzionali e quindi dall'esercizio in concreto di determinati poteri, quanto dalla titolarità delle attribuzioni astrattamente conferite.

Il risultato di questa indagine non è del tutto scontato perché in alcuni casi si possono nutrire delle incertezze in ordine alla collocazione dei singoli sistemi, ma certamente il risultato è quello di sfoltire in modo significativo l'area del semipresidenzialismo in senso proprio; non è qui possibile fornire indicazioni dettagliate e puntuali per ciascuna esperienza, possiamo solo limitarci a rilevare come siano sicuramente da qualificare come sistemi propriamente semipresidenziali la Francia e il Portogallo, oltre a Romania

---

<sup>188</sup> Come osservato già da A. Rinella, cit., 187 ss.

<sup>189</sup> Metafora che riprendiamo da G. Cerrina Feroni, op. cit., 89.

tra quelli dell'est Europa, mentre vadano esclusi Irlanda<sup>190</sup>, Islanda<sup>191</sup>, Finlandia (quanto meno a seguito dell'entrata in vigore della costituzione del 2000<sup>192</sup>) e, nei paesi di più recente democratizzazione Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Repubblica Ceca<sup>193</sup>, Serbia<sup>194</sup>, Slovacchia e Slovenia, per i quali la forma di

<sup>190</sup> La previsione della elezione a suffragio universale del presidente irlandese è giustificata per analogia con la monarchia britannica nel momento del distacco da questa. Questo organo non dispone di poteri di governo, ma è configurato come un Capo dello Stato che ha il compito di operare come custode della costituzione, potendo esercitare una serie di controlli sulle attività del Parlamento e del Governo. La prassi ha confermato la neutralità della figura presidenziale: cfr. D. G. Morgan, *Lineamenti di diritto costituzionale irlandese*, Torino, 1990, 101 ss.

<sup>191</sup> In senso conforme A. Di Giovine, op. cit., 75, per la ragione che il Presidente dispone di un bagaglio di poteri assai modesto. Per la verità la costituzione dell'Islanda presenta un impianto del tutto peculiare, che riprende lo schema dualista tipico delle monarchie costituzionali, disponendo che "il Parlamento ed il Presidente esercitano congiuntamente il potere legislativo" e che "il Presidente ed altre autorità di governo esercitano il potere esecutivo" (art. 2 Cost. 1946); tuttavia l'art. 1 Cost. definisce l'Islanda una repubblica parlamentare. Nonostante poi non sia formalizzato il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo. Guardando più in dettaglio le disposizioni costituzionali, sulla carta il presidente appare come la figura preminente: eletto a suffragio universale, nomina i ministri, presiede le riunioni del Consiglio di Stato, dispone sia del potere di iniziativa legislativa che di un autonomo potere di decretazione d'urgenza, stipula i trattati internazionali, convoca il Parlamento dopo le elezioni e può scioglierlo, dispone di un potere di veto sulle leggi, per limitarci solo alle attribuzioni più rilevanti. Sul piano formale si configura una forma di governo presidenziale, o addirittura un presidenzialismo in apparenza suscettibile di esporre l'ordinamento a rischi di involuzione autoritaria: così, P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, cit., I, 334-335, cui si rinvia per l'esposizione delle ragioni che hanno determinato un funzionamento delle istituzioni in concreto completamente diverso da quelle indicate e consentito di realizzare una forma di governo di tipo pienamente parlamentare. Deve essere ricordato come in Islanda sia consentita la conferma del Presidente in carica senza un nuovo passaggio elettorale e come, nella prassi, questa eventualità si sia più volte realizzata, con lunghe permanenze nella carica; una regola peculiare che ha favorito la neutralizzazione del presidente della Repubblica, avvicinando la sua figura a quella di una sorta di monarca. MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 26 ss.

Va ricordato in chiusura che il progetto di nuova costituzione elaborato del 2014 e poi non entrato in vigore, modificava l'assetto di potere preesistente, ratificando le dinamiche che si sono affermate in via di prassi (cfr. F. Duranti, *Islanda: la revisione della forma di governo semipresidenziale nel progetto di nuova Costituzione*, [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/telescopio/0064\\_duranti.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/telescopio/0064_duranti.pdf)).

<sup>192</sup> Rispetto alla situazione delineata dalla precedente costituzione del 1919, che conferiva ad un presidente eletto da un collegio di grandi elettori attribuzioni proprie in particolare nelle materie della politica estera e della difesa, con la possibilità per il Presidente di nominare e di ottenere le dimissioni del Governo o di un singolo ministro anche in difetto di una richiesta parlamentare, di sciogliere il Parlamento e di apporre il veto sulle leggi. Già nella prassi, tuttavia, le prerogative presidenziali erano finite per concentrarsi sulle relazioni di politica estera, con una valorizzazione del rapporto tra Parlamento e il governo e della relazione fiduciaria. Con le riforme costituzionali avviate nel 1982 concluse con l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale nel 2000, le attribuzioni presidenziali sono state drasticamente ridotte: il potere di scioglimento della Camera è stato trasferito alla competenza del Primo Ministro con il solo accordo del Presidente, mentre il potere di veto sulle leggi è stato trasformato in un semplice potere di rinvio, anche per quanto concerne la politica estera viene ora prescritto l'obbligo di cooperazione con il governo, Cfr. G. Cerrina Feroni, cit., 96, oltre, ovviamente a MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 32.

<sup>193</sup> Cfr. A. Di Gregorio, *Repubblica ceca*, Bologna, 2008, 63 ss.

<sup>194</sup> L'ordinamento della Serbia è tra i meno studiati in Italia e, tra quelli considerati, è

governo adottata è di tipo parlamentare. Non mancano, ovviamente casi dubbi, come quelli di Austria<sup>195</sup>, Polonia (laddove la riforma costituzionale del 1997 ha ridotto il dualismo all'interno del potere esecutivo e limitato la sovrapposizione di ruoli tra Presidente e primo ministro), Croazia e, nei quali al Presidente della Repubblica sono riconosciuti poteri propri ma, probabilmente, in misura non così rilevante come sarebbe richiesto dal modello. Per questi ultimi paesi il problema parrebbe superato dalle dinamiche di funzionamento in concreto che hanno neutralizzato la figura del Capo dello Stato, estromettendolo dal circuito politico attivo, come l'analisi di MV conferma pienamente<sup>196</sup>.

La situazione appena descritta potrebbe suggerire un aggiornamento dello schema proposto da MV, con una riduzione da tre a due delle categorie proposte, con la possibilità, che il semipresidenzialismo sia reale ed effettivo, con la simbiosi di elementi propri dei sistemi presidenziali e di quelli parlamentari (una multivirtualità che poi si manifesta di fatto con modalità egemoniche) o resti una possibilità virtuale o eventuale, relativamente a quelle esperienze nelle quali al Capo dello Stato eletto a suffragio universale siano conferite "attribuzioni rilevanti", ma che si sono evolute, anche se soltanto in via di fatto e su basi convenzionali, in sistemi parlamentari; per queste realtà sussiste, infatti la possibilità, certamente remota e difficile da realizzarsi (anche se nel lungo periodo è sempre difficile fare pronostici), di un'inversione di tendenza, con una modifica delle convenzioni costituzionali che recuperino un ruolo centrale per il presidente della repubblica, rendendo

---

l'ultimo ad avere approvato una costituzione, Dopo un lungo periodo di emergenza derivante dai conflitti in cui il Paese è stato impegnato e la discusse figure di Milosevic, al potere dal 1989 al 1987 e di Milan Milutinović, presidente dal 1997 al 2002, la Serbia ha approvato nel 2006 una Carta ispirata a valori anche liberal-democratici. La forma di governo è comunque considerata di tipo parlamentare, ma il Presidente della Repubblica è a capo delle forze armate ed ha la gestione della politica estera. Per alcuni riferimenti al sistema serbo v, anche L. Montanari, cit., 524.

Negli ultimi anni, con l'elezione alla Presidenza nel 2017 di Aleksandar Vučić, già Primo Ministro e leader del partito progressista serbo (nazionalista e conservatore), il ruolo del Capo dello Stato pare essersi rafforzato, per diventare una sorta di semipresidenzialismo di fatto, con tendenze di stampo autocratico. In quanto *leader* del partito di maggioranza relativa, Vučić ha deciso autonomamente la scelta del Primo Ministro, ed è in grado di determinare l'indirizzo politico nazionale.

<sup>195</sup> In Austria lo spettro delle attribuzioni presidenziali appare sulla carta piuttosto nutrito (nomina e revoca del cancelliere e del governo, potere di scioglimento anticipato del *Nationalrat*, possibilità di adottare atti con forza di legge ai sensi dell'art. 18 Cost.); tuttavia, ad accezione del potere di nomina e revoca del cancelliere federale, per tutti gli altri atti è prevista la proposta governativa e la necessaria successiva controfirma. Le dinamiche storiche successive al 1920 e, soprattutto, i caratteri del sistema politico che si è strutturato nella seconda metà del '900 (che ha conosciuto anche lunghe fasi di coabitazione) ha definitivamente neutralizzato il ruolo del Capo dello Stato, che è stato totalmente estromesso dalle funzioni di governo e di determinazione dell'indirizzo politico, ma prima ancora va osservato come già le stesse attribuzioni formalmente conferite non fossero paragonabili a quelli di altri presidenti eletti a suffragio universale. In dottrina v. la sintetica ma completa ricostruzione di G. Parodi, *Germania e Austria*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, *Diritto costituzionale comparato*, cit., I, 187-188, che qualifica il sistema come semipresidenziale.

<sup>196</sup> MV, *Il metodo*, 159 ss.

effettivi quei poteri, ora latenti, di cui, sulla carta, gli sono comunque assegnati<sup>197</sup>.

L'unico esempio ascrivibile al primo tipo, di semipresidenzialismo compiutamente realizzato, tenuto conto sia delle regole costituzionali che del funzionamento sul piano dell'effettività resta quindi la Francia attuale<sup>198</sup>, mentre solo Portogallo e con maggiori incertezze Polonia e, soprattutto, Austria, possono essere considerati modelli di semipresidenzialismo virtuale, per quanto sia del tutto improbabile un'evoluzione in questo senso della loro forma di governo.

Soprattutto per il Portogallo non sono mancate letture secondo le quali la preminenza del blocco primo ministro-governo-maggioranza parlamentare potrebbe corrispondere ad un punto di equilibrio non definitivo di funzionamento del sistema, non potendosi del tutto escludere aggiustamenti futuri<sup>199</sup>. A proposito dell'esperienza lusitana si ritiene, del resto, che essa, tenuto conto per un verso del complesso delle attribuzioni riconosciute dalla Costituzione al Capo dello Stato e, per altro verso, dell'evoluzione storica del sistema che ha escluso il Presidente dalla funzione di indirizzo politico ma ha lasciato intatti i poteri di freno e di contrapposizione, debba collocarsi in una posizione mediana tra il semipresidenzialismo apparente (simil-parlamentare) e quello a preminenza presidenziale, stile Quinta Repubblica<sup>200</sup>.

Resta un caso a parte quello della Romania<sup>201</sup>, che meriterebbe un'analisi puntuale che tenga conto anche dell'effettivo tasso di democraticità finora conseguito da un sistema che viene ancora considerato come una democrazia imperfetta<sup>202</sup>; sicuramente la dinamica istituzionale

<sup>197</sup> Eventualità riconosciuta come possibile anche da MV, *Il metodo*, cit., 162, che considera l'eventualità, negli ordinamenti a prevalenza parlamentare, di cambiamenti di tipo politico, attinenti al sistema dei partiti o al verificarsi di situazioni eccezionali nelle quali il Presidente possa assumere un ruolo politico più attivo, sfruttando la forte legittimazione che gli proviene dall'elezione popolare e utilizzando fino in fondo i poteri a lui attribuiti dalla Costituzione.

<sup>198</sup> È anche la conclusione di G. Cerrina Feroni, cit., 96 ss.

<sup>199</sup> Cfr. A. Ciammariconi, *I mutevoli equilibri tra Belém e São Bento: prerogative del Capo dello Stato e progressivo rafforzamento del Primo Ministro in Portogallo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 121 ss.

<sup>200</sup> Cfr. ancora R. Orrù, cit., 241, il quale esclude che nel contesto normativo e politico attuale possa ripristinarsi una logica di funzionamento del sistema di taglio presidenziale, ma che tuttavia la dialettica tra componente presidenziale e parlamentare trova differenti punti di equilibrio per il variegato combinarsi di contingenti fattori politici e di contesto, quali l'omogeneità politica tra maggioranza parlamentare e presidente, il grado di coesione della stessa maggioranza parlamentare, oltre alla personalità ed il rilievo politico del presidente. MV, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, cit., 48 ss.

Una differenza col sistema francese attuale ci pare rilevante. Quella della scansione temporale dei passaggi elettorali, per la diversa durata dei mandati presidenziale (5 anni) e parlamentare (4 anni) ed il divieto espresso di coincidenza di tali elezioni. Un distacco che non solo ha reso improbabile l'effetto di trascinarsi di una delle due elezioni sull'altra, ma favorito nel tempo ricorrenti periodi di coabitazione, che è diventata una modalità ordinaria di funzionamento del sistema.

<sup>201</sup> A proposito della quale A. Rinella, cit., 351, ha parlato di "migrazione frammentaria" del modello.

<sup>202</sup> Tale qualificazione è utilizzata da *Index Democracy*, che attribuisce alla Romania un

rumena non può essere considerata un modello e giudicata positivamente: la formula semipresidenzialista ha attivato, per lunghi tratti, una dialettica conflittuale tra i vertici delle istituzioni<sup>203</sup>, che pare ora sopita almeno in parte e non è favorita dalla dissociazione delle consultazioni elettorali, conseguenti alla diversa durata della legislatura parlamentare (quattro anni), rispetto a quella del mandato presidenziale che è diventato di cinque anni a seguito della riforma costituzionale operata nel 2003; una modifica in controtendenza rispetto a quella francese dello stesso periodo, che, semmai avvicina il modello rumeno a quello portoghese.

Questa distinzione tra forme di governo semipresidenziali reali e virtuali, che porta ad espungere da questa categoria i regimi strutturalmente parlamentare (a proposito dei quali si può certamente discutere caso per caso quali siano, non esistendo certezze assolute, con aree grigie di non facile collocazione) supera, a nostro avviso, l'obiezione che MV muoveva ad alcune ricostruzioni di taglio politologico che riducevano drasticamente l'area del semipresidenzialismo, argomentando che non si teneva conto dei presupposti giuridici propri di questi sistemi e ci si limitava a considerare il loro funzionamento nella prassi<sup>204</sup>.

### 10.3. *Il semipresidenzialismo oltre la Quinta Repubblica: una forma di governo in crisi?*

Da ultimo, partendo proprio da alcune considerazioni di MV<sup>205</sup>, un fenomeno che merita di essere rilevato è poi quello della regressione dei semipresidenzialismi; limitando l'attenzione ai soli stati europei, il modello francese della Quinta Repubblica è risultato particolarmente attrattivo nella terza ondata di costituzionalizzazione, quella che ha investito i paesi dell'est-

---

punteggio di 6.40. inferiore di oltre mezzo punto rispetto a quello fatto registrare nel 2006. *Freedoom House* parla, invece, di democrazia semi-consolidata, con un punteggio di 57/100, a fronte di una valutazione più alta con riguardo al livello di diritto di libertà effettivamente garantiti (83/100).

<sup>203</sup> Come messo in evidenza da MV, *Il Metodo*, cit., 160, soprattutto dopo il 2007 (con la presidenza Basescu) si sono registrati vari scontri tra le tue teste dell'esecutivo ci sono stati negli ultimi anni con interventi sia della Corte costituzionale, che più volte ha avallato una lettura della forma di governo favorevole al Presidente, sia del corpo elettorale chiamato per ben due volte in poco tempo a confermare il proprio Presidente rimasto alla fine in carica per dieci anni. Cfr. anche S. Baldin, *Il referendum revocatorio del presidente della Repubblica rumena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *DPCE*, 2009, 63 ss.; Id., *I referendum arbitrari fra teoria e prassi applicative*, in *federalismi.it*, n. 19/2012. Cfr. anche L. Montanari, cit., 523.

Anche se nell'attuale legislatura (a partire dal 2019) si registra un allineamento politico tra il Capo dello Stato (Iohannis, del Partito Nazionale Liberale, in carica dal 2014 e rieletto nel 2019) ed il Governo, il fatto che alla guida di quest'ultimo si siano succeduti ben quattro primi ministri conferma un'instabilità politica endemica. Nel periodo precedente, dal 2015 al 2019, si è invece avuta una fase di coabitazione molto conflittuale, con il Governo a guida socialdemocratica e una contrapposizione che si è manifestata a più riprese, con il Presidente della Repubblica che si è schierato ripetutamente a favore delle manifestazioni popolari contro la politica dell'esecutivo.

<sup>204</sup> MV, *Il metodo*, 161.

<sup>205</sup> MV, *Il semipresidenzialismo*, cit., 51.

Europa dopo il 1989 (in precedenza solo la Costituzione portoghese del 1976 si era orientata in quella direzione). Dei ventiquattro stati coinvolti in questo processo, soltanto cinque (Albania, Estonia, Kosovo, Lettonia e Ungheria) hanno previsto l'elezione parlamentare del Capo dello Stato, mentre tutti gli altri l'investitura popolare (Armenia, Azerbajian, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Georgia, Lituania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Russia, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina). Una scelta che va oltre l'adozione del modello semipresidenzialista ed accomuna anche i sistemi che assumono poi una forma parlamentare; una possibile chiave di lettura di questa tendenza generalizzata può essere individuata nell'esigenza di qualificare l'organo presidenziale come elemento di identificazione e di unità nazionale (ancora più necessaria nei processi di disgregazione della ex Jugoslavia), in una fase, quella della transizione che richiede una forte legittimazione (popolare) dei vertici istituzionali<sup>206</sup>.

Quest'ultimo gruppo si è progressivamente incrementato, in quanto in alcune esperienze era inizialmente prevista l'elezione indiretta del Capo dello Stato e si è introdotta quella a suffragio universale solo in un secondo momento; con una revisione costituzionale del 1999 in Slovacchia, con una del 2011 nella Repubblica ceca, senza, tuttavia, che venissero modificati i caratteri parlamentari della forma di governo, anzi, almeno nel caso della Slovacchia, con una contestuale limitazione dei poteri presidenziali, una scelta finalizzata a prevenire la possibilità di un'alterazione delle dinamiche parlamentari, ancora in fase di consolidamento<sup>207</sup>.

Particolarmente curioso il caso della Moldova: l'elezione popolare del Presidente della Repubblica si era tenuta già nel 1990 ed era stata confermata dalla Costituzione del 1994. Con una riforma del 2000 si era poi passati all'elezione parlamentare, modalità applicata fino al 2016, allorché una decisione della Corte costituzionale ha dichiarato illegittima la modifica effettuata ben sedici anni prima, ripristinando, così, l'investitura presidenziale a suffragio diretto, secondo quanto è avvenuto proprio nel 2016 e si è ripetuto nel 2020. Più di un sintomo delle incertezze che ancora percuotono ordinamenti ancora alla ricerca di una propria identità costituzionale e di una stabilizzazione definitiva.

Non solo, in oltre la metà di questi casi al Presidente della Repubblica sono state riconosciute attribuzioni rilevanti, secondo lo schema tipico del semipresidenzialismo<sup>208</sup> e anche oltre, potendosi parlare di

---

<sup>206</sup> Cfr. L. Montanari, cit, 521.

<sup>207</sup> La riforma ha seguito la chiusura della stagione dei governi guidati da Vladimír Mečiar (nel periodo tra il 1990 ed il 1998), leader del Partito popolare e fautore di politiche di impronta populista che avevano rallentato il processo di transizione e i tempi di adesione all'Unione europea. Lo stesso Mečiar non riuscirà poi ad essere eletto presidente della Repubblica, nonostante la candidatura sia nel 1989 che nel 1994.

<sup>208</sup> Oltre ai casi di Polonia, Romania, Croazia, vanno ricordati quelli di Moldova, Ucraina, Bielorussia, Russia, Armenia, Georgia e Azerbajian, che non consideriamo, trattandosi di esperienze che non possono essere incluse tra le democrazie compiute (anche se si tratta di

iperpresidenzialismo<sup>209</sup>. Non sempre, però, questo modello, come abbiamo già ricordato, si è radicato, con inversioni di tendenza che hanno portato a revisioni costituzionali (in Polonia nel 1997, in Croazia nel 2000-2001, in Serbia nel 2006) con le quali la figura presidenziale è stata depotenziata, con una tendenziale parlamentarizzazione delle forme di governo, che ha ridotto drasticamente l'ambito spaziale di operatività del semipresidenzialismo, che come modello effettivamente funzionante ritroviamo solo in Francia ed in contesti che assomigliano molto a democrazie di facciata o a regimi ibridi<sup>210</sup>, se non a forme più o meno latenti di autocrazie o democrature (come talora sono qualificate sia la Russia che l'Azerbaijan, anche se si tratta di regimi sostanzialmente autoritari).

### 11. Brevi riflessioni sulla Quinta Repubblica francese

Come abbiamo rilevato nel paragrafo iniziale, l'interesse di MV per la quinta Repubblica francese risale alla prima monografia, edita nel 1979 e, da allora, non è mai venuto meno. Non intendiamo riprendere e discutere le numerose questioni che si sono poste nel corso di oltre sei decenni, ma solo formulare delle valutazioni di carattere generale che si aggiungono a quelle già effettuate in precedenza a proposito della forma di governo semi presidenziale complessivamente considerata e, semmai mettere in rilievo alcune delle questioni che più recentemente si sono poste.

Già nel primo scritto dedicato all'argomento, MV, recuperando il bonapartismo come categoria giuridica<sup>211</sup>, formulava un giudizio certamente non positivo nei confronti della costruzione di un sistema che, allora, non aveva ancora trovato una piena legittimazione da parte dell'intero arco del sistema politico francese; legittimazione che si realizzerà pienamente soltanto nel 1981, con l'elezione di Mitterrand all'Eliseo e la realizzazione dell'alternanza politica.

Questa valutazione non si è modificata nel corso del tempo, nonostante i numerosi passaggi, dettati dai mutamenti che hanno interessato il sistema dei partiti francesi e le non trascurabili revisioni costituzionali operate. Basta leggere, in proposito, alcuni degli interventi di MV sulla stampa quotidiana,

---

paesi, eccezion fatta per la Bielorussia che è un regime autocratico, membri del consiglio d'Europa).

<sup>209</sup> Il riferimento oltre che all'autocrazia bielorussa va alla Russia, per la quale la Costituzione del 1993 ha dato vita ad un regime iperpresidenziale (cfr. MV, *Il semipresidenzialismo*, cit., 51) nel quale il principio della divisione dei poteri recede rispetto all'unità del potere statale, del quale il Presidente della Repubblica è il custode assoluto. V., M. Ganino, *Russia*, Bologna, 2010; Id., *Le forme di governo dei Paesi dell'Europa centro-orientale*, in L. Mezzetti-V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, 1997, spec. 382 ss.

<sup>210</sup> Quali i casi di Armenia, Georgia, Moldova, Ucraina, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Macedonia del nord almeno secondo le statistiche di *Index Democracy*, e questo non distinguendo tra forme di governo parlamentari e semipresidenzialismi.

<sup>211</sup> Del resto, il titolo stesso del volume, *La democrazia autoritaria*, è evocativo e sintomatico delle contraddizioni insite in questa forma di governo.

nei momenti caldi in cui si discuteva delle possibili riforme istituzionali da adottare in Italia, tra le quali molti proponevano di guardare al sistema della Quinta Repubblica come un modello da imitare. La posizione di MV è molto chiara, osservandosi come il semi presidenzialismo alla francese sia risultato un sistema geneticamente squilibrato, nel quale il Capo dello Stato viene a sommare i poteri del Presidente degli Stati Uniti con quelli del primo ministro inglese e che, pertanto la forma di governo non funziona come semi, ma come ultrapresidenziale. L'unica eccezione è rappresentata dalla cosiddetta coabitazione tra il presidente un governo espressione della maggioranza parlamentare, che ha rappresentato tuttavia una modalità eccezionale di funzionamento delle istituzioni francesi. Questo difetto di equilibrio tra i poteri costituzionali ha tra i suoi effetti anche quello di deprimere la partecipazione politica dei cittadini<sup>212</sup>. Come ribadito anche in seguito<sup>213</sup>, la costruzione e il funzionamento delle istituzioni francesi sono derivate da peculiarità storiche e personali non riproducibili altrove e, pertanto, quello della Quinta Repubblica non può essere considerato un modello da esportazione, utile a garantire una maggiore governabilità, in un momento storico nel quale le crisi istituzionali sono soprattutto la conseguenza di un deficit di rappresentanza<sup>214</sup> e di partecipazione politica che ha portato al distacco dalle istituzioni di decine di milioni di persone.

Di questo squilibrio strutturale, che registra la soggezione dell'Assemblea nazionale al potere esecutivo e garantisce uno scarso rilievo dall'opposizione parlamentare, sacrificando la rappresentanza di movimenti politici che hanno un seguito popolare molto ampio, si ha piena consapevolezza nella stessa Francia, tanto è vero che si è cercato di intervenire con una revisione costituzionale, quella del 2008, per favorire un certo riequilibrio istituzionale, sia tra governo e Parlamento, sia l'interno di quest'ultimo, con un rafforzamento dei diritti delle minoranze e dello statuto dell'opposizione. Si tratta, però, di una riforma che non ha sortito gli effetti sperati; le relazioni istituzionali preesistenti non hanno subito modifiche degne di rilievo, confermando come l'ingegneria costituzionale da sola sia inadeguata e insufficiente a modificare costumi politici consolidati, che trovano la loro sintesi in prassi e convenzioni sedimentate e, come tali, difficili da rimuovere o almeno modificare in maniera apprezzabile.

Peraltro, si può segnalare come la revisione costituzionale del 2008 si sia posta in controtendenza rispetto a quella immediatamente precedente del 2001, che abbiamo già ricordato. L'allineamento della durata del mandato presidenziale a quello dell'Assemblea nazionale e la sequenza dei passaggi elettorali (consultazioni presidenziali prima, parlamentari immediatamente dopo), ha infatti prodotto l'effetto di una ulteriore presidenzializzazione del

---

<sup>212</sup> Stralci tratti da MV, *Quel modello ultrapresidenziale, il manifesto*, 5 giugno 2013.

<sup>213</sup> MV, *La semplificazione presidenzialista, il manifesto*, 14 aprile 2018.

<sup>214</sup> Il dato più eclatante riguarda proprio il *Front National*, che a fronte di oltre il 13% dei consensi ottenuti al primo turno delle politiche del 2017, è riuscito ad eleggere solo otto parlamentari, un numero insufficiente anche per formare un gruppo autonomo.

sistema; nelle quattro occasioni in cui queste nuove regole sono state finora applicate (2002, 2007, 2012, 2017) gli esiti hanno garantito un allineamento politico tra il Capo dello Stato e la maggioranza parlamentare, che solo in un caso non è stata assoluta (presidenza Hollande).

In questo stesso periodo, forse anche in conseguenza dell'adozione di queste nuove regole, si sono registrati dei cambiamenti importanti nella dinamica istituzionale della Quinta Repubblica, che hanno interessato sia il piano politico che quello più strettamente istituzionale.

Riguardo al primo si deve parlare di una vera e propria crisi del sistema dei partiti storici (in particolare quelli di sinistra) che aveva prodotto un bipolarismo, funzionale alle dinamiche di questo regime. Questi equilibri sono venuti a mancare dall'inizio di questo secolo, senza che si sia prodotta una nuova e definitiva stabilizzazione. Così, all'iniziale bipartitismo, peraltro imperfetto, dei primi anni 2000, ha fatto sistema tripartito, che si è ulteriormente evoluto in un multipartitismo tendenzialmente esasperato, sia per il numero dei nuovi movimenti nati dalla scomposizione delle forze politiche tradizionali, sia per la presenza di un forte partito antisistema<sup>215</sup>. Un fenomeno, quest'ultimo, che risale già al 2002, allorché, l'allora leader del *Front National* di Jean-Marie Le Pen, fu messo in grado di sfidare al ballottaggio, il Presidente uscente, Chirac, la cui riconferma si ottenne per la composizione di un fronte repubblicano e antifascista, che ruppe la tradizionale frattura tra la destra a trazione gollista e la sinistra a trazione socialista<sup>216</sup>.

Nel periodo più recente il multipartitismo è stato neutralizzato dalla comparsa di un partito dominante, creato appositamente per sostenere l'ascesa di Macron e di favorirne l'elezione nel 2007; una sorta di partito personale, trasversale a tutti gli schieramenti politici (moderati), di impronta marcatamente neo-liberale, che ha conquistato la maggioranza assoluta dei seggi all'Assemblea nazionale ed ha garantito al Capo dello Stato, nonostante le fibrillazioni e le ricomposizioni interne registrate in corso di legislatura (considerato il carattere composito ed eterogeneo di questa nuova maggioranza derivante dalle scelte di comodo operate da alcuni leaders e dai tempi limitati per la sua composizione), di imporre il proprio indirizzo politico, secondo la classica modalità iperpresidenzialista, rafforzata dall'inconsistenza (soprattutto parlamentare) delle opposizioni politiche. Questo è stato, semmai, un elemento, di novità, che, almeno inizialmente ha

---

<sup>215</sup> Secondo quanto confermato dal duplice passaggio elettorale del 2017. Al primo turno delle elezioni presidenziali si sono presentati ben undici candidati, nessuno dei quali è riuscito a raggiungere il 25% dei voti espressi (Macron, il più votato ha raggiunto il 23,39%), con una frammentazione del voto tra i quattro più votati, tra i quali lo scarto in termini percentuali è stato minimo. Al primo turno delle elezioni politiche le liste presentate sono state diciannove, otto delle quali hanno ottenuto un risultato significativo in termini di voto ed un aumento dei voti delle forze radicali di destra di sinistra (47% totale al primo turno delle presidenziali).

<sup>216</sup> Da allora il *Front National*, pur con fasi alterne, è diventato uno dei protagonisti della scena politica francese ed è stato uno dei fattori, quale partito antisistema; nelle elezioni per il Parlamento europeo del 2014 è stato addirittura il partito più votato dai francesi

fatto sollevare la questione del ritorno ad una presidenza *jupiterien*, cui però commentatori autorevoli non hanno creduto sin dall'inizio e che poi è stata smentita in concreto dall'azione presidenziale<sup>217</sup>. Il Presidente è diventato, ormai, un organo governante, che ha finito per mettere in ombra l'altra faccia dell'organo, quella che lo riconosce come il rappresentante dell'unità nazionale e come soggetto *super partes*.

La situazione che si determinata è, però, soprattutto la conseguenza delle regole elettorali, quelle prodotte dal sistema *majority* (per la presidenza e, soprattutto, per l'Assemblea nazionale) particolarmente selettive, che sacrificano, a mio giudizio in maniera eccessiva, la rappresentanza, con una distorsione molto forte tra i rapporti di forza reali tra le forze politiche e le componenti sociali e quelli proiettati nei luoghi istituzionali, nei quali si dimostra poi una perdurante incapacità di cogliere e filtrare le istanze provenienti dalle diverse componenti della società.

Inoltre, il carattere trainante della scelta del Presidente e lo svilimento delle elezioni parlamentari, valorizzando ulteriormente la centralità del ruolo presidenziale (il Presidente viene a godere di un'ampia maggioranza parlamentare e rafforza la sua posizione di capo effettivo del potere esecutivo) rispetto a quello degli altri poteri, da luogo ad un sovraccarico di aspettative sul presidente eletto, che poi vengono sistematicamente deluse dalla accresciuta complessità delle questioni da risolvere e dell'incremento del tasso di conflittualità sociale. Ne consegue che, nel giro di poco tempo subentra una disillusione che produce un pesante calo di consensi nell'opinione pubblica, come testimoniato dai sondaggi di posizioni estremiste, tra i quali il più noto è stato certamente quello dei *gilet jaunes*, che ha rappresentato, però, solo la punta di un *iceberg* ed il sintomo di un malessere più esteso e profondo, che si è manifestato anche nel crescente distacco dei cittadini dalla politica, come dimostrano i dati relativi all'astensionismo elettorale, che, soprattutto nel 2017, ha raggiunto numeri significativi, in un sistema che, per come è congegnato, già di per sé tende a deprimere la partecipazione politica dei cittadini.

La situazione appena descritta non è stata priva di conseguenze sul piano istituzionale; nel 2012 il Presidente Sarkozy non è stato rieletto (l'unico precedente era quello di Giscard d'Estaing nel 1981) ed il suo successore, in considerazione dello scarso consenso di cui godeva, non ha

---

<sup>217</sup> Cfr. O. Duhamel, *Macron ou l'illusion de la République gaullienne*, cit., 5 ss. che si interrogava sulle novità indotte dalle elezioni del 2007, proponendo astrattamente tre scenari; nel primo l'elezione di Macron si risolve in una esperienza parentetica, che porta al suo fallimento; la seconda registra una riuscita del tentativo con la rinuncia ad una visione *Jupiterienne/macronienne* che alla fine, porta una ricomposizione della dialettica politica tra destra e sinistra (come fu per Gaulle dopo il 1962), con un ritorno alla Quinta Repubblica "reale"; infine, la stabilizzazione di questo nuovo quadro politico con una polarizzazione tra globalisti e populist, con destra e sinistra alleati contro le forze antisistema, nei cui confronti si è fatta valere finora una sorta di *conventio ad excludendum* (c.d. *dediabolisation*). Un'eventualità, quest'ultima (quella che oggi pare la più probabile anche nell'immediato futuro) che porta Duhamel a ritenere che la Quinta Repubblica, pur restando in vita, subisca un cambiamento profondo.

riproposto la propria candidatura nel 2017, fatto inedito per la Quinta Repubblica.

Altra questione di rilievo è quello dell'instabilità ministeriale, che compensa la durata fissa del mandato presidenziale<sup>218</sup>; si tratta di un fenomeno che ha caratterizzato questa esperienza fin dalle sue origini, ma che negli anni più recenti sembra essersi accentuato, con il primo ministro ed il governo che fungono da parafulmine dell'impopolarità del Presidente, in un sistema che scinde il potere di determinazione dell'indirizzo politico da quello della conseguente responsabilità per le decisioni prese, responsabilità che, eventualmente, può essere fatta valere solo con una mancata rielezione, per un secondo mandato, del Capo dello Stato.

Ci pare utile riproporre le conclusioni cui MV perveniva nel 2017<sup>219</sup>, che non nutriva dubbi sulla permanenza della Quinta Repubblica, con l'elezione popolare del Presidente ed il conferimento di un'ampia maggioranza al movimento da lui creato. Questo stato di cose, seppur contrassegnato da alcuni elementi di novità rispetto al passato, lascia aperte le questioni degli squilibri istituzionali, addirittura aggravate per il Parlamento dal livello raggiunto dall'astensionismo, e della riduzione del consenso sociale al sistema politico-istituzionale. Perciò sulla futura evoluzione della Quinta Repubblica vi sono certezze minori di quelle che possono apparire a prima vista e vi è la necessità di avere un serio spirito critico.

Nel corso della primavera del 2022 si procederà a nuove elezioni ed al momento non si hanno certezze assolute sul loro possibile esito politico, in conseguenza degli ulteriori sviluppi che hanno ulteriormente complicato il quadro politico sia sul fronte della destra che dell'estrema destra e soprattutto della bassa percentuale di voti che al momento si ipotizza sufficiente ai candidati presidenti per conquistare il ballottaggio (secondo i sondaggi si attesa poco sopra il 20%, come nel 2017); non ci pare però verosimile ed ipotizzabile un cambiamento di tendenza rispetto alle dinamiche ultrapresidenziali che ormai consolidate, con il perdurare degli squilibri istituzionali che ne rappresentano il corollario diretto.

## 12. Breve riflessione finale

Vorrei concludere con una considerazione di tipo personale, relativa alla mia percezione di MV come giurista; dalla lettura dei suoi lavori, oltre che dalla conoscenza personale ormai di lunga data, si percepisce la tensione morale

---

<sup>218</sup> In sintesi: nel corso del quinquennato di Sarkozy si sono avvicendati cinque governi, con due diversi Primi ministri; in quello di Hollande sono stati cinque, presieduti da tre diverse personalità; con la Presidenza di Macron i governi sono stati tre e due i Primi ministri che si sono avvicendati. La media della durata dei ministeri è di circa un anno: si tratta di una questione sulla quale, forse, non si è riflettuto abbastanza quando si parla di stabilità istituzionale e di governo.

<sup>219</sup> MV, *Le elezioni presidenziali ali francesi: crisi del sistema politico e incognite istituzionali*, cit., e soprattutto, Id., *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, cit.

che ha sempre accompagnato la riflessione scientifica, una tensione propria di un giurista impegnato anche civilmente e politicamente, che non riduce il diritto a mero tecnicismo. Una tensione morale che mi fa ricordare uno dei miei maestri, Alessandro Pizzorusso, che considero un esempio per il rigore e l'impegno con cui si è costantemente prodigato lungo tutto il corso della sua vita.

Credo che una conferma diretta di questa *forma mentis* di MV si possa ritrovare in uno scritto di una decina di anni fa<sup>220</sup>, nel quale vengono messi a nudo i caratteri ed il prolungato stato di crisi del nostro sistema politico e, prima ancora, della società civile italiana. Si tratta di un'analisi impietosa, senza sconti: MV usa espressioni quali imbarbarimento della vita civile in Italia, richiamando il degrado economico, sociale, valoriale, etico, culturale, civile e politico, elementi che paiono essere diventati fattori endemici della nostra realtà. Non solo, si osserva l'inesistenza di etica pubblica, tanto nei cittadini, quanto nella classe dirigente, con l'emersione di una classe politica che può essere considerata uno specchio della società attuale, ma si tratta di una "magra consolazione": il suffragio universale dovrebbe consentire ai cittadini di eleggere i migliori, non dei replicanti del livello medio della comunità che esprime i propri rappresentanti.

L'analisi di MV è riferita, in particolare, agli anni più recenti, caratterizzati dal successo del berlusconismo e da una metamorfosi profonda che dalla metà degli anni '90 del secolo scorso ha scosso il nostro sistema politico che non ha più saputo trovare degli equilibri soddisfacenti, se non proporre ripetutamente grandi riforme della nostra Costituzione, considerata, erroneamente, come la principale responsabile dei nostri mali.

Non vogliamo indulgere in una sorta di pessimismo millenaristico, ma per quanto ci riguarda siamo persuasi che le radici di questo degrado siano ben più risalenti del tempo e costituiscano delle peculiarità quasi ataviche della società italiana, come ricostruito da studi teorici recenti<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup>Si tratta di un saggio dal titolo evocativo: *I barbari siamo noi? Una riflessione sui costumi incivili degli italiani*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2010.

<sup>221</sup> Il riferimento è a S. Natoli, *Antropologia politica degli italiani*, Brescia, 2014, ove si richiamano alcuni dei mali atavici della società italiana, a cominciare da quello del ricorrente trasformismo. L'analisi muove dall'insegnamento di Guicciardini, teorico di quel *particolare* (tra i riferimenti troviamo però anche Giacomo Leopardi, sul cui pensiero politico v. ora M. Luciani, *Lo sguardo profondo. Leopardi, la politica, l'Italia*, Modena, 2017) e di quella frammentazione non solo politica dell'Italia di allora. Connotato che ritroviamo anche oggi, nei propositi politici dei partiti e nei loro rapporti, oltre che in alcune dinamiche sociali piuttosto diffuse. Scontiamo così le conseguenze di un ritardo evolutivo che non ha favorito l'emergere e il distribuirsi di poteri diffusi e con essi di quel bilanciamento conflittuale che nell'Occidente è stato il terreno pratico in cui sono maturate le democrazie. Per Natoli fin dagli esordi della modernità il carattere degli italiani è stato determinato dall'assenza di senso dello Stato, e quindi da una scarsa fiducia nelle istituzioni, e dalle conseguenze di un decollo tardo e limitato del capitalismo, e con esso della sua etica. Circostanza che ci obbliga a fare i conti con una assenza di Stato laico e con l'inesistenza della cultura liberale conseguente. Tutti nodi che stanno venendo al pettine con il manifestarsi preoccupante delle conseguenze di una debole efficienza media del sistema, cui si accompagna, senza più riuscire ad essere antidoto, il perpetuarsi di una tradizionale mentalità familistica, tutta interna al modello della famiglia mediterranea.

A dieci anni di distanza lo stato di cose descritto da MV non può certo dirsi migliorato, la situazione attuale continua ad essere caratterizzata da un imbarbarimento impressionante; ma non bisogna cadere nella rassegnazione, oggi è necessario più che mai un sussulto civico.

Allora MV proponeva di recuperare un nuovo modello di sviluppo, un insieme di valori condivisi, di valorizzare la cultura della ricerca, di recuperare la legalità con il rispetto dei doveri oltre che la pretesa dei diritti; soprattutto l'esigenza di un «ritorno alla Costituzione come patto fondamentale che garantisce la convivenza civile». Certamente si sfida l'utopia: si tratta di un libro dei sogni? Probabilmente, ma proprio per questo MV richiamava la necessità di un impegno personale quotidiano, volto a praticare i valori del civismo della dignità in concreto, in funzione esemplare.

Una ricetta che condivido, un impegno ed un invito che sottoscrivo pienamente.

*Rolando Tarchi*

Dip.to di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Pisa  
[rolando.tarchi@unipi.it](mailto:rolando.tarchi@unipi.it)