

Le molte facce del presidenzialismo

di Mauro Volpi

Abstract: *The many facets of presidential systems* – The monographic section concerns the organization and functioning of presidentialism in a broad sense, including the presidential and semi-presidential forms of government and also that of South Africa with a President elected by Parliament but head of the executive power. The state of the presidential systems also presents problems within the democratic States (including the United States of America and France) and assumes a degenerative connotation in the majority of the states of Latin America, Africa and Asia. In the context of a democratic regression at a global level, populist personalities with autocratic temptations are emerging and illiberal or openly authoritarian presidentialisms are multiplying.

Keywords: Presidentialisms, Semi-presidentialisms, Hyper-presidentialisms, Authoritarian presidentialisms.

765

1. Oggetto della sezione monografica

Nella sezione monografica il termine “presidenzialismo” viene utilizzato non in senso stretto, con riferimento alla sola forma di governo presidenziale individuata dalla dottrina sulla base di caratteristiche specifiche, ma in senso lato venendo a ricomprendere tutte le esperienze statuali caratterizzate dalla elezione popolare di un Presidente facente parte del potere esecutivo e titolare di competenze importanti che, a seconda del diverso contesto istituzionale e politico, possono attribuirgli un ruolo di partecipazione alla determinazione dell’indirizzo politico o racchiuderlo nello svolgimento di una funzione più di garanzia che di governo. Sono quindi prese in esame non solo l’esperienza degli Stati Uniti e dei diversi ordinamenti che hanno imitato il modello presidenziale, ma anche quelle semipresidenziali, categoria originariamente elaborata prendendo come modello la Quinta Repubblica francese. Viene altresì preso in considerazione anche l’ordinamento del Sudafrica, che, pur non prevedendo l’elezione popolare del Presidente della Repubblica, gli ha consentito di diventare di fatto il perno della forma di governo. Dalle esperienze esaminate emergono nel loro concreto rendimento una grande variabilità e differenze significative rispetto al modello ideale di riferimento. Per quelle presidenziali ciò deriva dalla assoluta peculiarità storica e strutturale della esperienza degli Stati Uniti d’America che ne ha reso difficile l’imitazione tentata per lo più (con l’unica eccezione in Europa di Cipro) soprattutto negli Stati dell’America latina e in Stati africani e asiatici, caratterizzati da condizioni economico-sociali e

politiche profondamente diverse da quelle nordamericane. Per quelle semipresidenziali la variabilità è legata da un lato alla peculiarità dell'esperienza francese, dall'altro è insita nella natura ibrida della forma di governo che presenta una duplice componente, una presidenziale l'altra parlamentare; inoltre anche qui è necessario operare una distinzione tra i semipresidenzialismi che caratterizzano gli Stati democratici dell'Europa occidentale, quelli dell'Europa centro-orientale usciti da regimi comunisti e Paesi in via di sviluppo come quelli africani. Occorre infine operare una distinzione tra presidenzialismi democratici o dotati di uno standard sufficiente di democraticità, presidenzialismi illiberali e presidenzialismi apertamente autocratici.

2. Forma di governo presidenziale e forma di governo semipresidenziale

L'analisi comparatistica di esperienze differenziate richiede in via preliminare una delimitazione scientifica delle categorie di forme di governo prese in considerazione, specie a fronte della tendenza, ben presente in Italia, a considerare come unica o decisiva caratteristica del presidenzialismo l'elezione popolare del Presidente¹.

Tre sono le caratteristiche essenziali della forma di governo presidenziale indicate in termini non dissimili da Sartori² e da Shugart e Carey³. La prima è l'elezione popolare del Presidente che è anche capo del potere esecutivo. La seconda è la durata fissa del mandato del Presidente e del Parlamento, non potendo il primo essere sfiduciato né il secondo essere sciolto anticipatamente. La terza consiste nell'attribuzione al Presidente del potere di nomina e di direzione del Governo. In sostanza la forma di governo si incentra su due principi: la «doppia legittimità democratica» del Presidente e del Parlamento, frutto di due elezioni distinte, e la separazione rigida tra i due poteri⁴. Alle caratteristiche indicate Lijphart aggiunge la

¹ Nel programma presentato dai partiti di centro-destra nelle elezioni politiche italiane del 25 settembre 2022 si proponeva genericamente l'«elezione diretta del Presidente della Repubblica». La scelta della forma di governo non era del tutto chiarita neppure nel programma del maggior partito della coalizione, Fratelli d'Italia, nel quale si parlava di «riforma presidenziale dello Stato, al fine di assicurare la stabilità governativa e un rapporto diretto tra cittadini e chi guida il governo», anche se nella XVII legislatura FdI aveva presentato una proposta di legge costituzionale (Camera dei deputati N. 716) orientata a imitare, anche se con qualche differenza, il modello francese, che è stata bocciata dall'assemblea il 10 maggio 2022. Più netto era il programma della Lega che si pronunciava a favore del «modello sperimentato in Francia con successo», anche se con un elemento di confusione determinato dall'affermazione secondo la quale il modello in questione già esisterebbe a livello comunale e regionale, dove sono riscontrabili notevoli differenze rispetto a quello francese.

² Cfr. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, London, 1994, trad.it. *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, VI ed., 2013, 97-100.

³ Cfr. M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992, trad. it. *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, 1995, 37-42.

⁴ Cfr. J.J. Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy. Does it Make a Difference?*, in J.J. Linz and A. Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative*

natura monocratica e non collegiale dell'esecutivo, in quanto «i membri del governo presidenziale sono meri consulenti subordinati al presidente»⁵. La qualificazione è condivisibile se fa riferimento al fatto che è il Presidente ad adottare le decisioni politiche fondamentali collocandosi in una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto ai membri del Governo, ma non deve portare a sottovalutare l'ausilio di uno stuolo, anche numericamente notevole, di collaboratori del Presidente che svolgono funzioni importanti. Infine viene da vari autori sottolineato il ruolo fondamentale svolto da un sistema di *checks and balances*, vale a dire di pesi e contrappesi che nell'ottica madisoniana sono volti a garantire l'equilibrio tra i poteri impedendo che l'uno possa prevalere sull'altro⁶.

Da quanto si è detto risulta che alcune delle caratteristiche indicate sono state elaborate avendo come riferimento la Costituzione e l'esperienza degli Stati Uniti. Ma nella forma di governo presidenziale vengono fatti rientrare numerosi ordinamenti che non presentano tutte le caratteristiche che il modello teorico contempla. Infatti in molti casi vi sono deviazioni attinenti all'attribuzione al Presidente di vari poteri ulteriori, come l'iniziativa legislativa e lo scioglimento del Parlamento, temperato in parte dal riconoscimento all'assemblea del potere di censurare i ministri. Nella maggioranza degli Stati latinoamericani, africani e asiatici si è avuta quindi una degenerazione «presidenzialista», caratterizzata dalla preminenza del Presidente, talvolta fondata sul ruolo di un partito egemone e sul sostegno dell'esercito, a fronte di una debolezza del Parlamento e degli organi di garanzia e in qualche caso di un sistema politico multipartitico⁷. In alcuni paesi il regime presidenzialista ha avuto una notevole continuità, mentre in altri si è alternato con fasi di debolezza e instabilità.

La forma di governo semipresidenziale è derivata, com'è noto, da un'elaborazione di Duverger risalente al 1970, che ha preso come modello di riferimento la Quinta Repubblica francese, applicata a varie democrazie europee⁸. In Italia la peculiarità di una forma di governo non riconducibile alle classificazioni tradizionali è stata sostenuta da Elia, che in un fondamentale contributo coevo a quello dello studioso francese ha parlato di «forma di governo a componenti presidenziali e parlamentari»⁹. Successivamente Duverger ha precisato che si potrebbe utilizzare anche il termine «semi-parlamentare», ma che è preferibile l'altro, trattandosi di un regime più vicino a quello presidenziale «in virtù del dualismo dell'espressione della sovranità popolare attraverso il suffragio

Perspectives, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1994, trad. it. *Democrazia presidenziale o democrazia parlamentare: vi è differenza?*, in J.J. Linz e A. Valenzuela (cura di), *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995, 26.

⁵ Cfr. A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London, II ed., 2012, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, II ed., 2014, 135.

⁶ Cfr. A. Di Giovine, *Forme di governo*, in A. Di Giovine, A. Algostino, F. Longo, A. Mastromarino, *Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Firenze, 2017, 80.

⁷ V. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, VIII ed., 2022, 168.

⁸ M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, XI ed., 1970, 277 ss. e, con più ampi sviluppi, *Echec au roi*, Paris, 1978.

⁹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 665-668.

universale»¹⁰. La categoria è stata ampiamente criticata soprattutto in Francia, dove la dottrina ha oscillato tra la configurazione della Quinta Repubblica come regime parlamentare «*bielectif*» o «a correttivo presidenziale», come regime «presidenzialista» o, infine, come una combinazione tra «regime costituzionale semi-presidenziale» e «sistema politico presidenzialista a eccezione coabitazionista»¹¹. Tuttavia ha avuto un'ampia diffusione negli studi comparatistici, diventando una qualificazione largamente accettata¹².

Secondo Duverger tre sono le caratteristiche essenziali del semipresidenzialismo: l'elezione popolare del Presidente, l'esistenza di un Primo ministro e di un governo che devono avere la fiducia del Parlamento il quale può costringerli alle dimissioni con un voto di sfiducia, l'attribuzione al Presidente del potere di sciogliere il Parlamento di sua iniziativa o su iniziativa del Primo ministro¹³. In sostanza la forma di governo semipresidenziale combina due elementi: uno di tipo presidenziale, l'altro di tipo parlamentare. Tuttavia non pare sufficiente l'elezione a suffragio universale del Presidente, ma occorre che egli sia titolare di «*considerable powers*»¹⁴ che possono consentirgli di partecipare alla determinazione dell'indirizzo politico. In sostanza si tratta di un «modello dualistico» sia per la distinta derivazione popolare di Presidente e Parlamento sia perché l'esecutivo è bicefalo (con le due teste del Presidente e del Primo ministro). La natura ibrida della forma di governo comporta che a seconda del contesto sia istituzionale sia politico possa prevalere in concreto la componente presidenziale o quella parlamentare. Ciò può finire per caratterizzare per lungo tempo il funzionamento del sistema di governo orientandolo in senso «presidenziale» o «parlamentare», ma non si può escludere l'alternanza di fasi con la preminenza dell'uno dell'altro fattore. La prima ipotesi ha caratterizzato la Quinta Repubblica francese, dove dal 1958 le fasi di *cohabitation* tra Presidente e Primo ministro sostenute da una maggioranza parlamentare di opposto orientamento politico sono state solo tre per un totale di nove anni (1986/88, 1993/95, 1997/2002), nel corso delle quali il Capo dello Stato non è divenuto «un puro e semplice presidente parlamentare», potendo contare sulla legittimazione diretta e sull'uso di

¹⁰ Cfr. M. Duverger, *Le système politique français*, Paris, XXI ed., 1996, 188.

¹¹ Per le tesi citate vedi rispettivamente M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, IV ed., 2019, 165 ss.; J.C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, 280 ss.; J. Gicquel, J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, XXIX ed., 2015, 165 ss.; O. Duhamel, *Le pouvoir politique en France*, Paris, 1993, 72-73.

¹² Vedi S. Ceccanti, O. Massari, G. Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, 1996; L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997; L. Mezzetti e V. Piergigli (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997; A. Giovannelli (a cura di), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998; R. Elgie (ed.), *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford, 1999; A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e di diritto positivo*, Torino, 2000; R. Elgie and S. Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism outside Europe. A comparative Study*, London-New York, 2007; M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

¹³ Cfr. M. Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, 1974, 122.

¹⁴ Cfr. M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, vol. 8, n° 2, 1980, 166.

importanti prerogative costituzionali¹⁵. Fino al 2022 il Presidente ha avuto quasi sempre una maggioranza parlamentare favorevole all'attuazione delle sue politiche, il che gli ha consentito di cumulare «le prerogative e le armi di un presidente degli Stati Uniti e quelle di un Primo ministro britannico capo di una maggioranza parlamentare», caratterizzando il regime della Quinta Repubblica come «ultra-presidenziale»¹⁶. Come vedremo, diversa è stata l'evoluzione degli altri semipresidenzialismi europei che hanno funzionato in prevalenza come forme di governo parlamentari, fondate sul ruolo preminente del Primo ministro all'interno del potere esecutivo.

Tra la forma di governo presidenziale e quella semipresidenziale vi sono differenze essenziali. Nella prima l'esecutivo è monistico e vi è una separazione rigida tra i poteri, mentre nella seconda l'esecutivo è dualistico e la separazione tra i poteri è *souple*, essendo previsti sia il rapporto di fiducia sia lo scioglimento del Parlamento. Non risulta convincente il tentativo di sdoppiare il semipresidenzialismo in due categorie, distinguendo i «*premier-presidential regimes*» e i «*president-parliamentary regimes*», a seconda rispettivamente della preminenza del Primo ministro o del Presidente¹⁷. La distinzione è stata ripresa in seguito, in base al criterio della responsabilità del Primo ministro che è solo nei confronti del Parlamento nella prima categoria, mentre è duplice (davanti al Presidente e all'assemblea) nella seconda¹⁸. La prima categoria si configurerebbe come un sottotipo della forma di governo presidenziale e sarebbe tipica della Francia e degli altri semipresidenzialismi democratici europei, mentre la seconda comprenderebbe vari ordinamenti (come la Repubblica di Weimar e alcuni paesi in via di sviluppo). La tesi è criticabile in quanto dà una diversa collocazione a ordinamenti il cui assetto istituzionale presenta caratteristiche comuni. Inoltre lascia perplessi la collocazione dell'esperienza francese nel primo tipo, visto che nella prassi la Quinta Repubblica è stata caratterizzata, come si è detto, dalla preminenza del Presidente. In definitiva viene il dubbio che da un lato il sistema parlamentare con Presidente sia stato proposto al fine di sottovalutare le esperienze più negative del semipresidenzialismo (come quella di Weimar) per addebitarne il fallimento alla degenerazione del parlamentarismo, mentre dall'altro il sistema presidenziale con Premier serva a supportare la tesi della sostanziale superiorità delle forme di governo di tipo presidenziale.

La distinzione tra le due forme di governo si affievolisce in molti ordinamenti degli Stati ex comunisti e di quelli in via di sviluppo, che spesso combinano caratteristiche di entrambe o hanno conosciuto fasi distinte, presidenziali e semipresidenziali, nel corso del tempo. Occorre ovviamente darne conto, ma in un contributo di carattere generale non resta che ascrivere gli ordinamenti in questione a una delle due forme di governo a seconda della caratterizzazione che appare attualmente prevalente.

¹⁵ Cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, cit., 138.

¹⁶ Cfr. G. Vedel, *Cinquième République*, in O. Duhamel e Y. Meny, *Dictionnaire Constitutionnel*, Paris, 1992, 135-138.

¹⁷ Cfr. M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidenti e assemblee*, cit., 42 ss e 435 ss.

¹⁸ Cfr. D. Samuels e M. Shugart, *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behaviour*, New York, 2010, 30.

3. Evoluzione e criticità delle forme di governo presidenziali

Dall'analisi comparativa si può dedurre che attualmente le forme di governo presidenziali non godono di buona salute. L'aspetto più negativo è che tale valutazione riguarda anche il modello di riferimento rappresentato dagli Stati Uniti d'America, il quale storicamente si è fondato su un sistema di equilibri sia istituzionali sia politici¹⁹. Quanto ai primi viene in considerazione l'insieme dei poteri attivi e dei condizionamenti reciproci attribuiti al Presidente e al Congresso che è uno dei Parlamenti più forti del mondo, tanto da indurre la dottrina a parlare di «un governo di istituzioni separate» che «condividono il potere» o che «competono per un potere condiviso»²⁰. A ciò si aggiunga il ruolo importante svolto dalla Corte suprema come organo di vertice del potere giudiziario e titolare del potere di interpretazione della Costituzione rafforzato dalla sua natura di testo breve e sintetico. Gli equilibri politici sono stati resi possibili da un sistema politico non eterogeneo né fortemente conflittuale, costituito da due grandi partiti non ideologici, pragmatici e localistici. Ciò ha reso possibile la convivenza tra Presidente e Congresso anche nei periodi di *divided government* (con una maggioranza in uno o entrambi i rami del Parlamento appartenente al partito non presidenziale), fenomeno che è stato molto frequente dal 1955 ed è divenuto quasi una regola dal 1970. Certo, in tale ipotesi il sistema di governo funziona al prezzo di una negoziazione che comporta concessioni localistiche e clientelari da parte del Presidente e favorisce politiche conservatrici di gestione dell'esistente. È stato quindi sottolineato che quello nordamericano non è un sistema forte, ma «strutturalmente debole»²¹ e costituisce un «ibrido» tra democrazia consensuale e democrazia maggioritaria²².

Entrambi i fattori di equilibrio che hanno consentito il funzionamento del presidenzialismo sono entrati in crisi, come ha reso evidente l'esperienza della Presidenza Trump²³. Il trumpismo è stato una combinazione di populismo, nazionalismo, iperliberismo, che ha avuto un'importante incidenza sui rapporti del Presidente con gli altri organi costituzionali, anche grazie all'uso disinvoltato dei poteri presidenziali, e su quelli tra i partiti politici. Dopo le elezioni del 2020 Trump si è rifiutato di riconoscere la vittoria di Biden, prima promuovendo più di cinquanta ricorsi giudiziari negli Stati, poi incentivando l'assalto di suoi sostenitori organizzati il 6 gennaio 2021 al Campidoglio di Washington, sede del Congresso, per impedire la proclamazione del nuovo Presidente. La Commissione di inchiesta istituita dalla Camera dei rappresentanti è arrivata alla conclusione

¹⁹ Per una visione di insieme aggiornata vedi C. Bassu, M. Betzu, F. Clementi, G. Coinu, *Diritto costituzionale degli Stati Uniti d'America. Una introduzione*, Torino, 2022.

²⁰ Cfr. rispettivamente R.E. Neustadt, *Presidential Power*, New York, 1960, 33 e C.O. Jones, *The Separated Presidency: Making It Work in Contemporary Politics*, in A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, 1990, 3.

²¹ Cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale*, cit., 103.

²² Cfr. R.A. Dahl, *How Democratic Is the American Constitution?*, New Haven, 2003, trad.it. *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari, 2003, 77 ss.

²³ Vedi G.F. Ferrari (ed.), *The American Presidency under Trump The First Two Years*, Hague, 2020 e M. Rogoff, *The Constitution and the Trump Presidency: Legal and Political Perspectives*, in *www.federalismi.it*, 17 gennaio 2018, n. 2/2018, 1 ss.

che si è trattato di un tentativo di colpo di Stato, concretizzatosi nella commissione di gravi reati, per la quale ha chiesto l'incriminazione dell'ex Presidente²⁴. Sarebbe tuttavia un errore considerare Trump come la causa piuttosto che come l'effetto di una crisi del presidenzialismo degli Stati Uniti che dipende da fattori strutturali.

Le cause sono di natura economico-sociale e politica. Tra le prime vanno sottolineate le fratture sociali (impoverimento del ceto medio e crescita abnorme delle diseguaglianze), territoriali (tra Stati e tra centri urbani e campagne), religiose, etniche, culturali, generazionali, di genere, che si sono accentuate negli ultimi decenni. A livello politico si verifica una polarizzazione estrema con un partito repubblicano che nella sua maggioranza tende sempre più ad assomigliare a un partito reazionario, ultranazionalista e populista e un partito democratico attraversato da forti componenti radicali e di sinistra, il che determina uno «svuotamento del centro» e penalizza i candidati moderati²⁵.

In tale contesto la Costituzione mostra vari limiti²⁶. In primo luogo risulta arcaica e democraticamente discutibile per vari aspetti la disciplina dell'elezione del Presidente²⁷. La previsione di un *College* di grandi elettori sovrarappresenta gli Stati più piccoli, rende decisiva la competizione negli Stati più popolosi nei quali si eleggono quasi la metà dei grandi elettori²⁸, può consentire l'elezione del candidato che ha ottenuto un numero inferiore di voti popolari (da ultimo Trump nel 2016), e il procedimento di transizione dal vecchio al nuovo Presidente è troppo protratto nel tempo e lacunoso. In secondo luogo corre il rischio di essere pregiudicato il funzionamento dei contrappesi, come è apparso evidente nella più recente giurisprudenza della Corte suprema a maggioranza conservatrice (sei giudici su nove di cui tre nominati da Trump) su temi come il diritto federale all'aborto, la libertà di acquistare e portare armi, la libertà di espressione, giustificata dal richiamo ad una concezione "originalista" e quindi regressiva della Costituzione. Infine diventa più problematico il rapporto tra Stato centrale e Stati membri, i quali sono legittimati dalla Costituzione nella interpretazione datane dalla Corte suprema a intervenire liberamente in materia elettorale, come hanno fatto molti Stati a guida repubblicana con l'approvazione di leggi volte a limitare la partecipazione al voto dei cittadini.

La polarizzazione politica rende più problematico il funzionamento del "governo diviso". È vero che le elezioni di *midterm* dell'8 novembre 2022 non hanno determinato una netta vittoria dei repubblicani e sono stati sconfitti molti candidati sostenuti da Trump, ma resta il fatto che il Congresso si

²⁴ La Commissione, composta da sette deputati democratici e due repubblicani, ha pubblicato la sua relazione finale a dicembre 2022; vedi *Final Report of the Select Committee to Investigate the January 6th Attack on the United States Capitol*, December X, 2022, in astridnews@astrid.news.net.

²⁵ Cfr. L. Morlino, *La crisi della democrazia USA: tra polarizzazione e politica internazionale*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/nomos2-2022/.

²⁶ Vedi G. Aravantinou Leonidi, *La crisi della democrazia negli Stati Uniti e la Costituzione imperfetta*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/nomos2-2022/.

²⁷ Sulla quale vedi F. Clementi, G. Passarelli, *Eleggere il Presidente. Gli Stati Uniti da Roosevelt a oggi*, Venezia, 2020.

²⁸ Si tratta in ordine decrescente di California, Texas, Florida, New York, Pennsylvania, Illinois, Ohio, Georgia, Michigan, New Jersey.

trova diviso tra un Senato a maggioranza democratica e una Camera a maggioranza repubblicana. Il rischio non consiste tanto nella necessità per il Presidente di ricercare un costante e defatigante compromesso con la maggioranza dei rappresentanti, ma è che si possa produrre una vera e propria paralisi istituzionale²⁹. In definitiva negli Stati Uniti vi sono grossi punti interrogativi, che riguardano innanzitutto le difficoltà di funzionamento della forma di governo³⁰, ma si estendono alla forma di Stato e alla qualità della democrazia³¹.

Non è casuale, ma dovuto alle sue forti peculiarità, il fatto che il modello presidenziale degli Stati Uniti non sia stato recepito negli Stati democratici europei, con l'unica eccezione della Repubblica di Cipro. Ma anche in questo caso non si può parlare di corrispondenza effettiva rispetto sia alle disposizioni della Costituzione del 1960 che prevedeva un "presidenzialismo duale" incentrato sulle due figure di Presidente e Vicepresidente espressione rispettivamente delle comunità greca e turca e titolari di poteri propri, sia alla prassi verificatasi dalla metà degli anni Sessanta incentrata sulla rappresentanza della sola comunità greca (e accentuata nel 1974 dalla occupazione turca del Nord e nel 1983 dalla proclamazione della indipendenza della Repubblica Turca di Cipro del Nord), che si è caratterizzata per un funzionamento presidenzialista, caratterizzato dalla concentrazione del potere nelle mani del Capo dello Stato e dalla debolezza dei contrappesi³².

La tendenza presidenzialista è prevalente negli Stati dell'America latina, dove si ricollega ad un contesto sociale, politico, culturale e istituzionale molto diverso da quello degli Stati Uniti. In particolare, l'ondata democratica, successiva a una fase di colpi di stato militari, inaugurata dalla Costituzione brasiliana del 1985 e proseguita negli anni Novanta e negli anni Duemila con «Costituzioni ancora più innovative»³³, sembrava avere almeno in parte superato l'antitesi tra golpismo militare e agitazione della "minaccia comunista", aprendo la via a esperienze progressiste. Tuttavia negli ultimi anni si sono manifestati segnali di regresso democratico, derivati dalla crescita abnorme delle disuguaglianze, dalla crisi dei partiti tradizionali e dal cattivo funzionamento del sistema istituzionale, che si sono tradotti nel successo di movimenti populistici, nell'emergere di leader esterni ai partiti e a vocazione autoritaria e nel manifestarsi di pesanti limitazioni allo Stato di diritto e di aggressioni alle

²⁹ Significativa è stata la faticosa elezione il 6 gennaio 2023 dello *speaker* della Camera dei rappresentanti, il repubblicano McCarthy, che ha richiesto quindici votazioni e alla fine è avvenuta a prezzo di concessioni all'ala ultraconservatrice del gruppo repubblicano.

³⁰ Vedi il contributo di G. D'Ignazio nella sezione monografica e quello di A. Pierini, *Il presidenzialismo statunitense tra polarizzazione politica e conflitti istituzionali: verso un mutamento dei tradizionali paradigmi classificatori?*, in *www.federalismi.it*, 19 ottobre 2022, n. 27/2022, 91 ss.

³¹ Vedi M. Rosenfeld, *L'élection présidentielle américaine du 2020: une victoire démocrate, une menace pour la démocratie*, in *Pouvoirs*, 177/2021, 131 ss.

³² Vedi nella sezione monografica il contributo di Fabio Longo.

³³ Cfr. T. Groppi, *Nuova sfida per il Sudamerica: la rivoluzione delle Costituzioni*, in *Avvenire*, 13 luglio 2022.

istituzioni democratiche³⁴. Alla base di tale situazione vi è, come ben sottolinea Amaya, la contrapposizione tra due diversi modelli di democrazia: il primo è elettorale, populistico-plebiscitario e delegativo, caratterizzato dal diritto rivendicato dal Presidente, che si considera «la incarnazione del paese», di governare in piena libertà sulla base del rapporto diretto con il popolo; il secondo è costituzionale, rappresentativo e fondato sullo Stato di diritto e sul rispetto della separazione dei poteri³⁵.

Quanto alla forma di governo, è un dato di fatto che l'imitazione del modello statunitense si è tradotta in numerose deviazioni rispetto al presidenzialismo autentico, come l'attribuzione al Presidente di poteri ulteriori (iniziativa legislativa, emanazione di decreti con forza di legge, proclamazione degli stati di emergenza, ricorso al referendum, in qualche caso scioglimento del Parlamento), e la previsione di un gabinetto come organo collegiale di governo e più raramente di un Primo ministro, talvolta soggetti a un voto di sfiducia o di censura parlamentare. Ciò detto, il funzionamento dei presidenzialismi latino americani risulta complesso e dipendente da diverse variabili: il sistema politico, frammentato o egemonizzato dal partito del Presidente, l'ampiezza dei poteri presidenziali, il sistema elettorale, in prevalenza proporzionale, che accentua la frammentazione politica³⁶. Sulla base del funzionamento concreto vi sono esperienze qualificabili come iperpresidenziali, come quella dell'Argentina, o caratterizzate da diverse fasi, di presidenzialismo forte, fondato su un partito dominante, debole (Presidente senza maggioranza parlamentare) e di incerta evoluzione dopo le elezioni del 2018 (omogeneità tra le due maggioranze), come si è verificato in Messico³⁷. In alcuni casi l'iperpresidenzialismo assume connotazioni autoritarie. In Perù dopo il regime protrattosi fino al 2000, instaurato in seguito al colpo di stato nel 1992 del Presidente Fujimori con il sostegno dell'esercito, si è avuta una fase di Presidenti senza maggioranza parlamentare fino al 2021 e nel 2022 al maldestro e sventato tentativo del Presidente Castillo di assumere i pieni poteri ha fatto seguito una fase di presidenza provvisoria che ha dato vita a sanguinose proteste popolari³⁸. In Venezuela dopo la dittatura dal 1999 del Presidente Chavez, rieletto ripetutamente grazie ad un illegittimo emendamento costituzionale approvato con referendum, si è avuta quella di Maduro, eletto nel 2013, che ha visto il verificarsi di un forte scontro politico-sociale con l'opposizione e ha messo in luce il fallimento del presidenzialismo, che non ha garantito il rispetto del principio della separazione dei poteri e della indipendenza della magistratura³⁹. Più complesso è il presidenzialismo del Brasile, caratterizzato dal multipartitismo e dal ricorso a ampie coalizioni di governo, dove si è avuta tuttavia l'anomalia della presidenza Bolsonaro,

³⁴ Vedi i saggi contenuti in J.A. Amaya, L. Mezzetti (coordinadores), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Buenos Aires – Bogotá – Porto Alegre – Santiago – Asunción, 2022.

³⁵ Cfr. nella sezione monografica il contributo di J.A. Amaya che riguarda in modo specifico l'Argentina.

³⁶ Vedi nella sezione monografica il contributo generale sui presidenzialismi latino americani di L. Mezzetti.

³⁷ Vedi il contributo nella sezione monografica di I. Spigno.

³⁸ Vedi nella sezione monografica il contributo di D. García Belaunde.

³⁹ Vedi nella sezione monografica il contributo di C. Ayala Corao.

estraneo ai partiti tradizionali e sostenuto da settori militari e economici, che ha evocato la necessità di un intervento dell'esercito e ha alimentato il rifiuto di riconoscere la vittoria del Presidente Lula nel 2022, sfociato nell'assalto a Brasilia l'8 gennaio 2023 delle sedi dei tre organi fondamentali dello Stato (Presidenza, Parlamento, Corte suprema)⁴⁰. Infine in Paraguay, dopo la lunga fase autoritaria dal 1954 al 1989, la Costituzione del 1992 ha dato vita ad un presidenzialismo che pare più equilibrato in quanto attenuato da ibridazioni parlamentari⁴¹.

Altrettanto critico è il giudizio relativo ai sistemi presidenziali asiatici (in Indonesia, Corea del Sud e Filippine) caratterizzati da un funzionamento iperpresidenziale della forma di governo⁴². Questi ordinamenti hanno in comune l'affermarsi nel corso del secondo dopoguerra di regimi militari (in Indonesia dal 1965 al 1998 con quello instaurato dal generale Suharto, che si è reso responsabile nel 1965/66 di un massacro di massa di comunisti, oppositori e membri di etnie minoritarie, in Corea del Sud dal 1961 al 1963 con un colpo di Stato) o di ricorso alla legge marziale da parte del Presidente in carica (nel 1972 sia nelle Filippine sia in Corea del Sud). A livello istituzionale il Presidente eletto dal popolo dispone di forti poteri legislativi, che comprendono l'adozione di decreti con forza di legge, di proclamazione degli stati di emergenza, di nomina del Governo e dei funzionari pubblici. Al Parlamento sono attribuiti poteri che dovrebbero bilanciare la forza del Presidente, come il ricorso all'*impeachment* (con una procedura che oscilla tra natura politica e giurisdizionale), e la richiesta di destituzione del Primo ministro e dei membri del Governo (in Corea del Sud), che tuttavia alla luce della prassi non appaiono tali da porre ostacoli significativi al potere dominante del Presidente.

Nell'Africa subsahariana vi sono tratti comuni che caratterizzano il presidenzialismo adottato dagli Stati che erano ex colonie britanniche (Nigeria, Kenya, Ghana, Gambia e, in Africa australe, Zambia e Zimbabwe) e dalla Namibia che ha ottenuto l'indipendenza dal Sud Africa⁴³. Nelle prime Costituzioni adottate al momento dell'indipendenza si è tentata la recezione del modello *Westminster*, ma le diverse condizioni economiche, sociali, culturali e politiche hanno rapidamente portato all'adozione di una forma di governo presidenzialista caratterizzata dalla netta preminenza del Presidente eletto dal popolo e più volte confermato nella carica, che è Capo dello Stato e del Governo e comandante in capo dell'esercito e dispone di poteri decisivi, come la nomina del *Cabinet*, lo scioglimento del Parlamento, l'iniziativa legislativa, il ricorso al referendum. Inoltre il Presidente è il leader del partito unico o dominante, che ha caratterizzato il sistema politico, e vi sono state fasi di dominio militare o di sospensione della democrazia da parte del Presidente in carica e di aspri contrasti politici (che in Kenya hanno portato alla guerra civile del 2007/2008). In definitiva le forme di governo si caratterizzano come iperpresidenzialiste e si inseriscono in un contesto di

⁴⁰ Vedi nella sezione monografica il contributo di J. Paffarini.

⁴¹ Vedi nella sezione monografica il contributo di D.M. Rodríguez Alcalá.

⁴² Vedi nella sezione monografica sull'Indonesia il contributo di G. Delle Donne, su Corea del Sud e Filippine quello di M. Mazza, che segnala la diversa caratterizzazione della forma di governo, parlamentare con significativi poteri presidenziali, di Singapore.

⁴³ Vedi nella sezione monografica per Nigeria, Kenya, Ghana, Namibia il contributo di P. Costantini e per Namibia, Zambia e Zimbabwe quello di T. Giorgio.

“democrazie illiberali”, nelle quali la transizione verso la democrazia non sembra avere compiuto sostanziali passi in avanti.

L'unica rilevante eccezione alla tendenza presidenzialista dominante in Africa australe e in gran parte dell'intero continente è rappresentata dalla Repubblica del Sudafrica⁴⁴. La forma di governo ha natura ibrida, in quanto fondata su una componente presidenziale e una parlamentare. La prima è ravvisabile in un Presidente eletto non dal popolo ma dal Parlamento, che è al contempo Capo dello Stato e del potere esecutivo ed è titolare di ampi poteri: nomina e revoca del Vicepresidente e dei ministri, scioglimento del Parlamento, iniziativa legislativa, rinvio delle leggi, ricorso alla Corte costituzionale, indizione del referendum. La componente parlamentare è rappresentata dal rapporto di fiducia che deve sussistere tra esecutivo e Parlamento, potendo sfociare nell'approvazione di una mozione di sfiducia parziale (contro il solo *Cabinet*) o integrale (contro il Presidente), e nelle limitazioni allo scioglimento presidenziale, che assume in parte la natura di un autoscioglimento e determina la rielezione di un nuovo Presidente. La preminenza del Presidente nella determinazione dell'indirizzo politico e nella dinamica dei rapporti tra i poteri è favorita dalla sua natura di leader del partito dominante, l'*African National Congress* (ANC), che ha avuto fino a tempi recenti un'amplissima maggioranza di seggi, tanto da configurare una sorta di “Presidenza duale” tra vertice del partito e capo dell'esecutivo. Il progressivo indebolimento dell'ANC potrebbe determinare un nuovo scenario politico che porterebbe a un rafforzamento della componente parlamentare. In definitiva il Sudafrica costituisce nell'Africa subsahariana l'unico esempio di democrazia costituzionale, caratterizzata da elezioni libere e da una forte dialettica politica (anche all'interno del partito dominante) e dal rispetto del limite del doppio mandato presidenziale.

4. Evoluzione e criticità delle forme di governo semipresidenziali

L'analisi del rendimento dei sistemi semipresidenziali impone una distinzione tra quelli di tipo democratico che si sono avuti in Europa occidentale e quelli che si sono affermati in contesti diversi, come l'Europa centro-orientale e soprattutto l'Africa. A sua volta il semipresidenzialismo democratico è stato distinto in tre sottotipi: «parlamentarizzato», caratterizzato dalla prevalenza della componente parlamentare e del Primo ministro all'interno del potere esecutivo; «bilanciato», quando vi sono diverse fasi di prevalenza della componente presidenziale o di quella parlamentare e assume rilievo il dualismo che caratterizza l'esecutivo; «presidenzializzato», fondato su una netta prevalenza del Presidente che agisce come vero capo del potere esecutivo nella dinamica della forma di governo⁴⁵.

La prima ipotesi ha caratterizzato Austria, Irlanda e Islanda, che sono stati qualificati come sistemi semipresidenziali «in apparenza» ma di fatto «parlamentari»⁴⁶. Resta il fatto che il Presidente, pur non essendo un uomo politico di primo piano e svolgendo un ruolo di garanzia *super partes*, gode di

⁴⁴ Vedi nella sezione monografica il contributo di R. Orrù.

⁴⁵ Cfr. M. Volpi, *Il semipresidenzialismo*, cit., 23-24.

⁴⁶ Cfr. M. Duverger, *Le système politique français*, cit., 504.

una legittimazione popolare che gli consente di operare interventi più significativi in situazioni di crisi o fortemente conflittuali, com'è avvenuto in Austria nel 2019 con il ruolo svolto dal Presidente Van der Bellen nella soluzione della crisi governo, in Irlanda con l'attivismo manifestato dall'attuale Presidente Higgins e in Islanda con i ripetuti interventi compiuti tra il 2004 e il 2016 dal Presidente Grimsson, che ha esercitato ben cinque mandati, in materia di veto legislativo e di rifiuto di procedere allo scioglimento del Parlamento chiesto dal Primo ministro⁴⁷.

Il semipresidenzialismo bilanciato ha caratterizzato le esperienze di Finlandia e Portogallo⁴⁸, dove si possono distinguere due fasi. Nella prima il Presidente svolge un ruolo di primo piano: in Finlandia, pur essendo eletto indirettamente da un collegio di grandi elettori fino al 1991, gestisce la politica estera e di neutralità con l'URSS e influenza anche quella interna soprattutto con Kekkonen (1956-1981); in Portogallo in seguito alla rivoluzione del 1974 diretta dal Movimento delle Forze Armate, il primo Presidente, il generale Eanes, in base alla Costituzione del 1976 che si ispira al modello della Quinta Repubblica francese, esercita importanti poteri propri che gli consentono di prevalere su Governo e Parlamento. Nella seconda, inaugurata in Finlandia dalla Costituzione del 2000 e avviata in Portogallo dalla revisione costituzionale del 1982, si verifica un ridimensionamento dei poteri presidenziali e l'ascesa del ruolo del Primo ministro fondato sul rapporto di fiducia con il Parlamento (monocamerale). Rimane tuttavia vero che il Presidente, anche se non contribuisce alla determinazione dell'indirizzo politico, può esercitare, specie nelle situazioni in cui è di opposto colore politico rispetto al Primo ministro e al Governo, poteri significativi, come in Finlandia la compartecipazione alla determinazione della politica estera e in Portogallo l'impugnazione delle leggi di fronte alla Corte costituzionale, il veto in materia legislativa, lo scioglimento dell'Assemblea nazionale, la nomina e la revoca del Primo ministro, atti che non richiedono la controfirma ministeriale.

In definitiva dall'analisi del funzionamento delle forme di governo semipresidenziali dell'Europa occidentale emerge un paradosso: la prevalenza, fin dall'inizio o progressivamente, della componente parlamentare, mentre la Quinta Repubblica francese, che ha costituito l'originario modello ideale di riferimento, è rimasta l'unica esperienza a predominio presidenziale e con un funzionamento di tipo ultra-presidenziale nelle fasi di gran lunga prevalenti in cui il Capo dello Stato ha potuto contare su una maggioranza parlamentare coincidente con quella presidenziale. Lo squilibrio tra i poteri è stato solo attenuato dalle riforme costituzionali, tra le quali spicca per ampiezza quella del 2008. In particolare il Parlamento ha visto riconoscersi alcuni spazi di organizzazione e di intervento⁴⁹, ma rimangono due questioni di fondo che consentono di parlare di «subordinazione parlamentare»⁵⁰. La prima consiste nella perdita di

⁴⁷ Su Austria, Irlanda e Islanda vedi nella sezione monografica rispettivamente i contributi di E. Bertolini, D. Ferri e F. Ryan, F. Duranti.

⁴⁸ Vedi nella sezione monografica il contributo di F. Duranti sulla Finlandia e quello di R. Orrù sul Portogallo.

⁴⁹ Vedi nella sezione monografica il contributo di P. Piciacchia.

⁵⁰ Cfr. H. Portelli, *Soixante ans de subordination parlementaire*, in *Pouvoirs*, 166/2018, 69 ss.

centralità dell'elezione parlamentare, accentuata dalle riforme del 2000/2001 (riduzione della durata del mandato presidenziale a cinque anni e posposizione delle elezioni legislative a quelle presidenziali). Dal 2002 è nettamente aumentata la differenza di partecipazione alle elezioni presidenziali e a quelle legislative che ha raggiunto risultati scioccanti nelle ultime due elezioni: nel 2017 e nel 2022 è stata del 74,56% e del 71,99% alle presidenziali per precipitare alle legislative al 42,64% e al 46,23%⁵¹. In pratica tra il 41% e il 36% dei votanti alle elezioni presidenziali (che rappresentano circa un quarto degli elettori) ritengono inutile votare dopo l'elezione del Presidente. Ne deriva una delegittimazione genetica dell'Assemblea nazionale che ne indebolisce il ruolo rappresentativo, facendo della Francia l'ordinamento semipresidenziale nel quale è più ampio lo scarto tra le due elezioni popolari e «il paese meno democratico dell'Europa Occidentale»⁵². Il secondo aspetto da sottolineare deriva dalla emarginazione del Parlamento dall'esercizio della potestà legislativa e dalla debolezza degli istituti di controllo parlamentare, a partire da quelli che possono far valere la responsabilità del Governo, ad eccezione di quello rappresentato dal ricorso delle minoranze parlamentari (60 deputati o 60 senatori) al Consiglio costituzionale.

Gli effetti prodotti dall'ascesa alla presidenza di Macron non hanno affatto ridotto gli squilibri. Ne costituisce una conferma lo stile “*jupitérien*” adottato che ha accentuato la presidenzializzazione della Quinta Repubblica e l'emarginazione del Parlamento⁵³. Piuttosto vanno sottolineate le novità che sono emerse dalle elezioni legislative del 2022. Va ricordato a tal proposito che sul funzionamento di una forma di governo incidono sia il sistema politico che il sistema elettorale, senza sottovalutare le circostanze storiche e le caratteristiche culturali di una nazione. Ebbene, è noto che due presupposti essenziali del funzionamento della Quinta Repubblica sono stati il sistema politico bipolare, incentrato sulla competizione *droite/gauche*, sulla marginalità di partiti di centro o estremisti esterni ai due poli e sulla egemonia acquisita al loro interno dal partito gollista e dal partito socialista, e il “fatto maggioritario”, vale a dire la conquista della maggioranza assoluta dei seggi da parte di una coalizione, di solito politicamente conforme alla maggioranza presidenziale, favorita dal sistema elettorale maggioritario a doppio turno. Già nel 2017 con l'elezione di un Presidente “*ni de droite ni de gauche*”, seguita dalla conquista della maggioranza assoluta dei seggi all'Assemblea nazionale da parte del partito di centro macroniano e dal netto calo dei partiti tradizionali, è venuto meno il primo dei due presupposti ed è emerso l'interrogativo «sull'incidenza che il nuovo quadro politico-parlamentare potrebbe avere sul funzionamento delle istituzioni»⁵⁴. Con le

⁵¹ Va sottolineato che il calo, peraltro minimo, della partecipazione tra primo e secondo turno alle legislative è dovuto in misura irrisoria ai seggi già attribuiti al primo turno: 4 nel 2017 e 5 nel 2022 su 577.

⁵² Cfr., sulla base dei dati relativi a ventisei Paesi (diciotto europei, sei africani e due asiatici), R. Magni-Berton, *Les élections en régime semi-présidentiel. Enseignements pour la France*, in *Pouvoirs, Le régime semi-présidentiel*, 2023/1, n° 184, 100.

⁵³ Vedi nella sezione monografica il contributo di R. Casella sulle presidenze Macron.

⁵⁴ Cfr. M. Volpi, *La Quinta Repubblica dopo le elezioni: incertezze e interrogativi*, in Osservatorio Costituzionale AIC, Fasc. 3/2017, 16 ottobre 2017, 5, in www.osservatorioaic.it.

elezioni legislative del 2022 è entrato in crisi anche il fatto maggioritario, in quanto per la prima volta nella storia della Quinta Repubblica la coalizione di maggioranza *Ensemble*⁵⁵ è rimasta ben al di sotto della maggioranza assoluta dei seggi (245 su 577) e si sono affermati due soggetti politici estremi, alla destra il *Rassemblement National* con 89 seggi, a sinistra la *Nouvelle Union populaire écologique et sociale (Nupes)* con 131 seggi (all'interno della quale ha un peso preminente *La France Insoumise*)⁵⁶. Il sistema maggioritario a doppio turno non ha prodotto gli effetti che gli venivano tradizionalmente attribuiti: la produzione di una maggioranza certa, la penalizzazione dei partiti estremisti. Anche in Francia, con qualche analogia con quel che è avvenuto negli Stati Uniti, le cause vanno ricercate nelle fratture emerse nella società che hanno contribuito a determinare la crisi dei partiti tradizionali e nella mutazione del sistema politico divenuto multipartitico e polarizzato.

Quali saranno gli effetti sul funzionamento della forma di governo? Intanto ve ne sono due indiscutibili: la frammentazione dell'Assemblea nazionale con la costituzione di dieci gruppi parlamentari (di cui tre facenti parte di *Ensemble* e quattro della *Nupes*), la formazione di un governo di minoranza dopo che il Presidente per la prima volta nella storia della Quinta Repubblica ha consultato il 21 giugno 2022 le forze politiche parlamentari. Per il resto vi è una grande incertezza sia sulla eventuale rivalutazione del ruolo del Parlamento che non è scontata data la divisione esistente al suo interno, sia sulla stabilità di un governo che può operare solo grazie alla divisione delle opposizioni. Certo, l'esecutivo può fare ricorso agli strumenti di forte razionalizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento previsti dalla Costituzione, come la questione di fiducia *ex art. 49, c. 3* (il cui uso è stato parzialmente limitato dalla riforma del 2008), ma è difficile immaginare che le più impegnative riforme proposte dal Presidente, come quella delle pensioni, possano essere imposte, al di fuori di convergenze parlamentari con settori delle opposizioni, senza forti contestazioni sociali. A livello istituzionale il Presidente può sostituire il Primo ministro e anche procedere allo scioglimento dell'Assemblea nazionale⁵⁷, ma non è scontato che queste misure garantiscano una maggiore stabilità e l'esistenza di una maggioranza assoluta nell'Assemblea nazionale. Si è aperta quindi una fase inedita nella storia della Quinta Repubblica che dovrà affrontare una prova decisiva alla scadenza del mandato presidenziale quando il Presidente in carica, leader indiscusso del partito di maggioranza relativa, non potrà ricandidarsi.

⁵⁵ La coalizione è formata da diversi partiti di cui tre più forti: il macroniano *Renaissance*, il *Mouvement Démocrate* di François Bayrou e *Horizons* dell'ex Primo ministro Édouard Philippe.

⁵⁶ Non si può paragonare alla situazione attuale a quella che si determinò nel 1988 quando la coalizione di sinistra sfiorò la maggioranza assoluta (275 seggi su 577) e si formò il governo Rocard di coalizione tra Partito socialista, Movimento dei radicali di sinistra e Unione di centro. Sugli effetti del risultato elettorale del 2022 vedi M. Calamo Specchia, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hyperprésidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, in www.nomos-leattualitàneldiritto.it/nomos/nomos2-2022/.

⁵⁷ In base all'art. 12 Cost. non si può procedere a un nuovo scioglimento nell'anno che segue le elezioni determinate dallo scioglimento precedente avvenuto nel corso della legislatura.

Molto complessa è la situazione degli Stati ex comunisti che in maggioranza hanno adottato una forma di governo semipresidenziale⁵⁸. In tre di essi il semipresidenzialismo in una fase iniziale ha attribuito un ruolo politicamente rilevante al Presidente, per poi orientarsi verso la prevalenza del Primo ministro all'interno del potere esecutivo. In Croazia alla «Presidenza imperiale» di Tuđman (1990-2000), leader del movimento per l'indipendenza nazionale, subentrano, anche grazie alle riforme costituzionali del 2000 e del 2001, il ridimensionamento dei poteri presidenziali e la prevalenza della componente parlamentare. In Polonia il Presidente Walesa (1990-1995) cerca di imporsi come capo del potere esecutivo, anche a prezzo di una forte conflittualità con i Primi ministri, ma con la Costituzione del 1997 il Capo dello Stato si configura come garante e prevale il raccordo tra Primo ministro e maggioranza parlamentare. Tuttavia tra il 2008 e il 2010 vi è un periodo di coabitazione fortemente conflittuale tra Presidente conservatore e nazionalista e Primo ministro centrista e europeista. Dal 2015 il partito di destra Diritto e Giustizia vince le elezioni presidenziali e ottiene la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari. Ne consegue una situazione di concentrazione del potere nelle mani dell'esecutivo e del partito di maggioranza, che adottano politiche di restrizione dei diritti civili, di quelli delle minoranze e dei diritti politici dell'opposizione e leggi che riducono l'indipendenza della Corte costituzionale e della magistratura, tanto da far ascrivere il Paese al novero delle "democrazie illiberali" europee al pari dell'Ungheria. In Romania la Costituzione del 1991, che imita in parte quella francese del 1958, lascia inizialmente spazio a un ruolo attivo del Presidente, fino alla importante revisione del 2003 che ne limita i poteri. Tuttavia i Presidenti eletti cercano di svolgere un ruolo politicamente attivo determinando uno stato di conflittualità con la maggioranza parlamentare, reso più forte dal frequente verificarsi di una coabitazione tra Presidente e Primo ministro, espressioni di due maggioranze politicamente contrapposte, che sfocia nel 2012 nella richiesta della maggioranza parlamentare di destituire il Presidente Basescu, fallita per il mancato conseguimento del quorum di partecipazione al voto. In sostanza la vicenda rumena dimostra che il dualismo del potere esecutivo in un contesto democratico non consolidato può determinare un grave conflitto istituzionale e incidere negativamente sul funzionamento della democrazia.⁵⁹

Negli altri ordinamenti semipresidenziali la componente parlamentare/primo-ministeriale ha avuto la prevalenza⁶⁰, ma vari Presidenti hanno operato per il rafforzamento delle attribuzioni proprie e del potere esecutivo, il controllo del potere giudiziario, la limitazione dei diritti. Ne scaturisce un quadro variegato nel quale si può parlare di democrazia solo per alcuni Paesi, mentre negli altri la democrazia è solo parzialmente

⁵⁸ Armenia, Bulgaria, Georgia, Lituania, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Repubblica Ceca, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Ucraina.

⁵⁹ Sul semipresidenzialismo nei tre Stati vedi nella sezione monografica il contributo di M.A. Orlandi.

⁶⁰ La conferma viene dal fatto che gli unici Paesi dell'Europa centro-orientale che, insieme a Francia e Cipro, prevedono la partecipazione del Presidente al Consiglio Europeo sono Lituania, Romania e in talune circostanze la Bulgaria.

libera o conosce fasi di involuzione autoritaria, facendo registrare nel complesso una situazione di «regressione democratica»⁶¹.

Paradossalmente la più forte imitazione del modello francese si è verificata in uno Stato asiatico, la Repubblica di Cina, nata nel 1912 ma limitata dal 1949 all'isola di Taiwan⁶². In seguito a quattro revisioni costituzionali avvenute tra il 1990 e il 1997, il Presidente, eletto dal popolo a maggioranza semplice, nomina il Presidente dello *Yuan* esecutivo, decide gli orientamenti sulla sicurezza nazionale, emette decreti di urgenza per ragioni di sicurezza o negli stati di crisi; a sua volta il Governo con il suo Presidente è responsabile di fronte al Parlamento che può sfiduciarlo esponendosi in tale ipotesi allo scioglimento da parte del Presidente della Repubblica. Sulla carta i poteri del Presidente sono inferiori rispetto a quelli dell'omologo francese, in quanto non ha un *domaine réservé*, non partecipa alle riunioni del Consiglio dei ministri e i suoi atti sono quasi tutti controfirmati dal Presidente del Governo. Nei fatti si verifica una situazione di «ipertrofia presidenziale», favorita dalla subordinazione del capo del Governo, che viene frequentemente sostituito⁶³, dalla coincidenza tra elezioni presidenziali e elezioni legislative, che consente al Presidente di governare grazie alla nomina del capo del Governo anche con una maggioranza parlamentare del partito di opposizione, dalla designazione presidenziale dei giudici costituzionali e dalla precarietà dell'indipendenza messa in discussione dalla Cina popolare.

L'imitazione del modello semipresidenziale è stata frequente nei Paesi africani, come nelle ex colonie francesi e portoghesi, che al momento dell'ottenimento dell'indipendenza sono stati influenzati dal rispettivo Stato coloniale, ma hanno poi conosciuto una degenerazione presidenzialistica. Negli Stati del Nord Africa (Algeria, Egitto, Tunisia) hanno giocato un ruolo importante sia il fattore religioso (che in Algeria e Egitto ha portato a contrastare militarmente movimenti islamici radicali), sia quello militare (che si è concretizzato in colpi di Stato come quello di al-Sīsī del 2013 in Egitto e nell'assunzione del potere da parte del vertice delle forze armate). Inoltre, al di là dei poteri attribuitigli nella Costituzione, il Presidente ha fatto frequentemente ricorso alla proclamazione di stati di emergenza (come in Tunisia nel 2021 dove il Capo dello Stato ha sciolto le istituzioni democratiche, ha governato per decreto e ha fatto elaborare una nuova Costituzione iperpresidenziale approvata nel 2022 da un referendum con una scarsissima partecipazione popolare) e a sistemi elettorali che hanno favorito

⁶¹ Cfr. A. Iancu e A. Tacea, *Le semi-présidentialisme dans les régimes post-soviétiques: triomphe et régression démocratique*, in *Pouvoirs, Le régime semi-présidentiel*, cit., 107 ss. Secondo le autrici sono una democrazia stabile solo Lituania e Croazia, si trovano in una situazione di «malessere democratico» Repubblica Ceca, Slovenia, Bulgaria, Romania, alternano «democrazia e autoritarismo elettorale» Ucraina, Moldavia, Georgia, Serbia e Armenia e costituisce «il prototipo della regressione democratica» la Polonia, 119.

⁶² Vedi Chwen-Wen Chen, *De la transition démocratique à la démocratie autoritaire: l'expérience taïwanese du semi-présidentialisme*, in *Pouvoirs, Le régime semi-présidentiel*, cit., 121 ss.

⁶³ Tra il 1996, data della prima elezione popolare del Presidente, e il 2022 vi sono stati quattro Presidenti della Repubblica e diciassette capi del Governo con una durata media di un anno e mezzo; *ibidem*, 129.

il controllo politico della maggioranza parlamentare⁶⁴. Nel funzionamento dei sistemi semipresidenziali negli Stati dell'Africa francofona subsahariana (Congo, Niger, Gabon, Togo, Camerun, Madagascar) pesa la concezione per cui «il Presidente, prima ancora che un servitore dello Stato, rappresenta l'“*ahou*” (il capo tribale, l'autorità tradizionale, il monarca) e dunque lo Stato stesso»⁶⁵. In tale contesto il Presidente è titolare di poteri importanti (nomina e revoca del Primo ministro, scioglimento del Parlamento, ricorso al referendum) che, insieme a regole elettorali che sovrarappresentano la coalizione presidenziale, ne fa il centro decisionale della forma di governo. In Angola e Mozambico l'influenza del modello portoghese è evidente nelle prime Costituzioni post-indipendenza e l'adozione della forma di governo semipresidenziale viene formalmente mantenuta anche in seguito soprattutto in Mozambico, mentre in Angola la Costituzione del 2010 abolisce la figura del Primo ministro. In entrambi i paesi tuttavia si impongono sistemi presidenzialisti, caratterizzati dal ruolo predominante del Presidente, favorito dagli amplissimi poteri che gli sono riconosciuti e dalla debolezza dei contrappesi, tanto da poter essere considerati come “regimi illiberali”⁶⁶. Più in generale l'importazione nel continente africano del modello semipresidenziale, spesso in sostituzione di quelli parlamentare e presidenziale, che avrebbe dovuto garantire un Presidente forte ma non tirannico, è sfociata nella onnipotenza del Capo dello Stato, titolare del potere esecutivo e dominante sulla maggioranza parlamentare, e in una regressione del processo di transizione democratica, che rende necessario un nuovo sistema di governo per il quale l'esperienza democratica del Sud Africa può servire come punto di riferimento⁶⁷.

5. I presidenzialismi autoritari: Russia e Turchia

Come si è visto, una degenerazione presidenzialistica caratterizza i sistemi presidenziali e semipresidenziali latino-americani, africani e asiatici, che presentano varie difformità rispetto ai modelli di riferimento: l'attribuzione al Presidente di poteri molto più forti, l'esistenza di sistemi politici a partito unico o dominante, il ruolo politico svolto direttamente o indirettamente dall'esercito. In America latina vi è stata, in particolare nella seconda metà del secolo scorso un'alternanza di fasi democratiche e di fasi autoritarie. Negli Stati africani e asiatici è diventata molto sottile la distinzione tra ordinamenti (parzialmente) democratici e autocratici e si formano sistemi ibridi di tipo illiberale. In due paesi importanti (Russia e Turchia) la degenerazione presidenzialista è sfociata nell'affermazione di nuovi autoritarismi che non aboliscono le elezioni, il pluripartitismo e gli organi rappresentativi e giurisdizionali, ma si fondano su una fortissima concentrazione del potere nelle mani del Presidente eletto dal popolo, il quale, anche grazie alla legge elettorale, alle limitazioni dei diritti e al ruolo egemonico del partito presidenziale, esercita liberamente il potere politico e

⁶⁴ Vedi nella sezione monografica il contributo di C. Sbailò e V. Nicoli.

⁶⁵ Cfr. nella sezione monografica il contributo di A. Gatti.

⁶⁶ Vedi nella sezione monografica il contributo di A. Araneo.

⁶⁷ Cfr. F. Faye, *Un freín a la démocratisation? Le semi-présidentialisme sur le continent africain*, in *Pouvoirs, Le régime semi-présidentiel*, cit., 133 ss.

un pieno controllo su tutti gli altri organi statali. Si tratta di un fenomeno che si inserisce nel contesto di una crisi globale della democrazia e di una «recessione democratica»⁶⁸ venendo a costituire un importante campo di indagine per il diritto comparato⁶⁹. Non vi è dubbio che un fenomeno di questo tipo può verificarsi anche in una forma di governo parlamentare, com'è avvenuto con l'affermarsi della «democrazia illiberale» in Ungheria. Ma le forme di governo incentrate sull'elezione popolare di una persona collocata al vertice del potere esecutivo e titolare di poteri politici manifestano una propensione ancora più forte alla degenerazione personalistica e autocratica della forma di Stato quando non vi siano adeguati contrappesi al potere presidenziale e in un contesto di debolezza democratica⁷⁰. In particolare l'analisi della letteratura relativa al semipresidenzialismo ha rilevato che il pericolo di deriva autoritaria è meno forte nelle forme di governo parlamentari, più accentuato in quelle presidenziali e ancora più netto in quelle semipresidenziali con un Presidente forte⁷¹.

In Russia in origine in base alla Costituzione del 1993 la forma di governo aveva natura ibrida, con componenti presidenziali (come l'attribuzione dei poteri di indirizzo politico al Presidente eletto dal popolo) e semipresidenziali (come il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo). Nei fatti soprattutto con la presidenza di Putin si è affermato il netto predominio del Presidente, favorito da modifiche tacite della Costituzione, da interpretazioni avallate dalla Corte costituzionale che hanno esteso i suoi poteri, da revisioni costituzionali (nel 2008 e nel 2020) che gli hanno consentito di essere eletto per quattro volte alla presidenza con la possibilità di mantenerla in futuro per due nuovi mandati, dal ridimensionamento del rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo anche grazie al potere del Presidente di sciogliere la Duma che non accetti il Presidente del Governo o i ministri da lui nominati o respinga la questione di fiducia, dall'esercizio diretto di poteri legislativi, dalla creazione di un partito presidenziale nettamente maggioritario anche grazie a manipolazioni del sistema elettorale e alla repressione del dissenso e dei diritti politici⁷². Il modello russo, talvolta con aspetti ancora più degenerativi, è stato imitato dalla maggioranza degli Stati che facevano parte dell'URSS, in particolare da quelli asiatici (Kazachstan, Turkmenistan, Tagikistan, Uzbekistan e Kyrgyzstan), ma anche da Bielorussia e Azerbaigian.

In Turchia la Costituzione del 1982 stabiliva una forma di governo parlamentare nel quadro di una forma di Stato che presentava un deficit di democraticità anche per la tutela sovraconstituzionale esercitata dai militari e il mancato riconoscimento dei diritti della nazionalità curda. Una svolta si verifica dal 2002 con la vittoria del Partito per la giustizia e lo sviluppo

⁶⁸ Cfr. L. Diamond, *The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State*, in *Foreign Affairs*, 87/2008, 36.

⁶⁹ Vedi T. Groppi, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC* N° 4/2022, 07/11/2022, in www.rivistaaic.it.

⁷⁰ Vedi W. Partlett, *Crown-Presidentialism*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 20, 1/2022, 204 ss.

⁷¹ Cfr. J. Aberg e T. Sedelius, *A Structured Review of Semi-Presidential Study: Debates, Results and Missing Pieces*, in *British Journal of Political Science*, 50, n. 3, 2020, 1117.

⁷² Vedi nella sezione monografica il contributo di A. Di Gregorio.

(islamista) e la nomina come Primo ministro del suo leader Erdogan, che diventa Presidente nel 2014, grazie alla revisione costituzionale del 2007 che introduce l'elezione del Capo dello Stato a suffragio universale, dando vita ad una forma di governo di tipo semipresidenziale. In seguito al fallimento del colpo di Stato del 15 luglio 2016 il Presidente proclama lo stato di emergenza caratterizzato da durissime misure repressive, anche nei confronti di magistrati, giornalisti e professori universitari, dall'arresto di esponenti del Partito democratico del popolo, dall'adozione di provvedimenti limitativi della libertà di stampa e di manifestazione, dall'accentuazione dell'intervento militare contro la nazionalità curda. Infine con il referendum del 16 aprile 2017 svoltosi in condizioni semidemocratiche viene approvata da una esigua maggioranza (il 51,3% dei votanti) una riforma costituzionale che istituisce un sistema presidenziale con un Capo dello Stato (nel 2018 viene rieletto Erdogan) titolare di forti poteri esecutivi e legislativi, sopprime la figura del Primo ministro e comprime l'autonomia della magistratura e della Corte costituzionale⁷³.

6. Pregi e difetti dei presidenzialismi

Le qualità dei sistemi presidenziali in senso lato (comprendenti anche le esperienze semipresidenziali) vengono di solito ravvisate nelle seguenti⁷⁴:

- a) l'elezione popolare del vertice del potere esecutivo amplia l'esercizio della sovranità popolare consentendo ai cittadini di scegliere con chiarezza da chi vogliono essere governati;
- b) l'elezione popolare del Presidente ha il pregio di stabilire una doppia legittimazione diretta del Governo e del Parlamento, garantendo al contempo le esigenze della efficienza e della rappresentatività;
- c) l'elezione diretta garantisce la stabilità dell'esecutivo che ha una durata fissa ad eccezione dei casi straordinari di destituzione del Presidente e di regola copre l'intera legislatura;
- d) i sistemi presidenziali consentono l'identificabilità e la responsabilità del vertice del potere esecutivo per le politiche attuate.

I difetti dei sistemi presidenziali possono essere indicati in maniera specularmente opposta ai pregi rivendicati:

- a) l'elezione popolare del Presidente costituisce la massima espressione di «*delegative democracy*» che gli attribuisce un'ampia discrezionalità nell'esercizio del potere⁷⁵; inoltre può fare emergere un *outsider* fortemente popolare (e spesso populista) ma di scarsa qualità politica⁷⁶, come dimostrano le vicende travagliate anche recenti di vari ordinamenti presidenziali;

⁷³ Vedi nella sezione monografica il contributo di V.R. Scotti e T. Groppi, *Turchia 2017: l'attacco allo stato di diritto e il fallimento della condizionalità europea*, in AIC, Osservatorio Costituzionale, 1/2017, 29 marzo 2017, in www.osservatorioaic.it.

⁷⁴ Vedi in modo più organico M.S. Shugart e J.M. Carey, *Presidenti e assemblee*, cit., 49-88.

⁷⁵ Cfr. G. O' Donnell, *Delegative Democracy*, in *Journal of Democracy*, vol. 5, 1/1994, 55 ss.

⁷⁶ Cfr. J.J. Linz, *Democrazia presidenziale*, cit., 65 ss.

b) la doppia legittimazione elettorale di Governo e Parlamento non garantisce affatto un funzionamento equilibrato della forma di governo, in quanto uno dei due poteri tende a prevalere sull'altro oppure si determinano situazioni di "governo diviso" tra maggioranze, presidenziale e parlamentare, o di "coabitazione" tra le due teste del potere esecutivo che possono determinare un'alta conflittualità e una paralisi istituzionale⁷⁷;

c) l'elezione popolare del vertice dell'esecutivo non garantisce con certezza la stabilità del Governo, costringendo il Presidente a sostituire frequentemente i ministri e anche il Primo ministro nelle forme di governo semipresidenziali a prevalenza del Presidente⁷⁸;

d) l'identificabilità dei responsabili delle politiche governative non è chiara quando il Presidente deve negoziare con una maggioranza parlamentare di opposto colore politico o quando deve fare i conti con un Parlamento privo di maggioranza; il Presidente non è politicamente responsabile nel corso del mandato, ma risponde solo per reati di particolare gravità o violazioni della Costituzione, e la sua responsabilità verso gli elettori a fine mandato non sussiste quando egli non è rieleggibile.

In definitiva il quadro complessivo che emerge è notevolmente complesso e indica una situazione problematica di movimento e di ridefinizione dei rapporti politico-istituzionali, che coinvolge anche i due modelli più consolidati rappresentati dagli Stati Uniti e dalla Francia. Ciò offre ai comparatisti l'opportunità, al di là delle loro preferenze personali, di analizzare criticamente lo stato attuale e le possibili evoluzioni future dei presidenzialismi.

Mauro Volpi
Università degli studi di Perugia
mau.vo48@gmail.com

⁷⁷ Secondo A. Ljphart, *Presidentialism and majoritarian democracy; theoretical observation*, in J.J. Linz and A. Valenzuela (eds.), *Il fallimento del presidenzialismo*, cit., 179, se il Presidente è forte, «il sistema tenderà a essere troppo maggioritario», mentre se è debole, «il carattere maggioritario non verrà sostituito dal consenso ma da conflitti, frustrazioni e situazioni di stallo».

⁷⁸ Vedi B. Nabli e G. Setter, *L'instabilité sous la V^e République*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 6/2009, 1613 ss. Nella Quinta Repubblica dal 1958 al 2022 vi sono stati 8 Presidenti a fronte di 25 Primi ministri e 43 governi (con una durata media di 18 mesi), numero elevato dovuto al fatto che il Primo ministro funziona da capro espiatorio di fronte allo scontento popolare prodotto dalle politiche presidenziali.