



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI
STUDI E LE RICERCHE
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2024

«Premierato, Cancellierato,
Semipresidenzialismo e
Presidenzialismo: uno sguardo
comparato»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

Giugno 2024

Sommario

Introduzione alla Ricerca	2-5
Capitolo I	7-138
Capitolo II	139-264
Capitolo III	265-446

Introduzione alla Ricerca

1. La legislatura in corso si è caratterizzata fin dall'inizio come legislatura "costituente" posto che tra i contenuti nel programma elettorale della coalizione risultata poi vincente era presente l'intenzione di procedere ad una riforma della seconda parte della Costituzione, con riferimento all'assetto della forma di governo con l'obiettivo di assicurare una maggiore stabilità all'Esecutivo.

Il tema non è certo nuovo, ma ha attraversato per intero tutto il dibattito sulla riforma della Carta del 1948 che si è sviluppato nel nostro Paese da almeno un trentennio.

In un primo momento, quando ancora nessuna proposta era stata elaborata, sono stati messi sul tappeto una serie di modelli alternativi (il Cancellierato tedesco, il semipresidenzialismo francese, il presidenzialismo statunitense) con l'intento di valutarne la possibilità di trasposizione nel tessuto istituzionale italiano, mentre alla fine si è approdati ad una proposta centrata, come è noto sul c.d. "premierato" che presenta aspetti del tutto peculiari e che non corrisponde a nessuno dei modelli ora richiamati (si veda il d.l. costituzionale n. 935 del 2023 che ha iniziato il suo iter parlamentare).

Proprio l'assoluta novità della soluzione fatta propria dalla proposta ci ha spinto a scegliere come tema della ricerca collettiva che i borsisti sono stati chiamati a svolgere quello di un approfondimento di taglio comparatistico sulle relazioni tra premierato ed altri possibili modelli che hanno affrontato in modi diversi lo stesso problema (instabilità dei Governi), allo scopo di offrire un contributo di conoscenza alle discussioni in atto.

2. I rapporti con cui la ricerca si è conclusa rispondono molto bene a questo scopo essendo tutti impostati secondo un impianto metodologico che va ben al di là di una mera comparazione tra la disciplina testuale dei vari istituti presi in considerazione. Per valutare, infatti, la bontà o meno di determinate scelte di politica costituzionale e la resa che in concreto hanno avuto certi modelli appare necessario partire dalla storia di ciascun sistema costituzionale di riferimento, dagli sviluppi dell'assetto politico partitico, dalle prassi (anche giurisdizionali: si pensi al ruolo giocato dalle Corti costituzionali a questo riguardo) che si sono sviluppate nel periodo successivo all'entrata in vigore delle Costituzioni. Tutti elementi che spostano l'analisi dal piano di un confronto meramente astratto tra modelli distinti a un piano assai più sostanziale. Quello della loro concreta operatività, della loro effettiva capacità di rispondere alle esigenze poste dalla dinamica politico-istituzionale e dal divenire del sistema sociale che vi è sotteso.

È in questa prospettiva che vengono osservate le dinamiche delle diverse esperienze storiche.

In Germania si arriva al Cancellierato sotto la spinta delle vicende legate all'esperienza weimariana e alle relative fragilità mostrate dagli Esecutivi di allora; si approda così ad una soluzione centrata sulla derivazione parlamentare del Cancelliere, sul suo ruolo di preminenza rispetto agli altri membri del Governo e sull'istituto della sfiducia costruttiva. Un istituto quest'ultimo che ha funzionato come strumento di stabilizzazione più in chiave di deterrenza di eventuali crisi di governo che come mezzo per arrivare effettivamente alla sostituzione di un Esecutivo con un altro (è stato infatti usato solo due volte). Uno sguardo più attento agli sviluppi della forma di governo tedesca ci mostra, d'altro canto, che il vero elemento di stabilità è storicamente rappresentato da un assetto politico partitico che ha tagliato fuori dalla rappresentanza parlamentare le ali estreme dei partiti anti sistema) e per decenni si è basato su un sostanziale bipolarismo (CDU e SPD). Tanto è vero che quando questo assetto è venuto a mutare con l'avvento di altre diverse forze politiche in grado di superare la soglia di sbarramento del 5% prevista dalla legge elettorale, anche i meccanismi di stabilizzazione previsti in Costituzione hanno cominciato a mostrare i loro limiti.

In Francia, l'approdo alla quinta Repubblica con la Costituzione del 1958 e al semipresidenzialismo nasce dalle travagliatissime vicende del secondo dopoguerra che vedono l'alternarsi di Governi deboli a fronte di uno scenario politico estremamente frastagliato e profondamente diviso, e la loro incapacità di affrontare con successo le gravi questioni di politica estera che il Paese si è trovato ad affrontare, fino al dramma della questione algerina. Di qui l'appello a De Gaulle come unico leader in grado di sventare il rischio di una guerra civile e il varo di una Costituzione dotata di una rilevante carica di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, attraverso l'elezione diretta del Capo dello Stato con poteri relevantissimi nel campo della politica estera non meno che nella formazione del Governo, al netto del suo legame fiduciario anche con il

Parlamento. Questa razionalizzazione volta ad assicurare quanto più possibile una continuità tra indirizzo politico del Presidente della Repubblica, Primo Ministro e maggioranza parlamentare ha potuto funzionare nel quadro di un sistema politico sostanzialmente stabile e tendente all'alternanza. E facendo leva su una società abbastanza coesa nella condivisione dei valori "repubblicani". È un equilibrio tra istituzioni, società politica e società civile che ha retto a lungo ma che è venuto mostrando, solo per limitarsi all'ultimo decennio, vistosi segni di affaticamento fino a clamorosi segni di conflittualità sociale e di erosione di consenso e di legittimazione sostanziale degli attori politici "tradizionali" e della rappresentanza politica offerta dai loro partiti.

Negli Stati Uniti la chiave interpretativa del sistema politico-istituzionale è data sia dall'assetto federale dello Stato che rappresenta la struttura portante della Costituzione di Filadelfia, sia dall'intento di tenere distinti, in ossequio al principio della divisione dei poteri, l'Esecutivo (Presidente) e il Legislativo (Congresso), e dunque di evitare una eccessiva concentrazione del potere e di salvaguardare così il ruolo dei singoli Stati federati. Nella storia successiva questo impianto originario della forma di governo statunitense ha subito notevoli evoluzioni: tali, tra l'altro, da portare ad un significativo rafforzamento della posizione del Presidente grazie soprattutto ai suoi poteri in materia di politica estera e militare, ma anche grazie al ruolo giocato dalla Presidenza in occasione dell'avvento delle politiche interventiste in ambito economico e sociale a partire dagli anni '30 (New Deal). Tuttavia, nonostante questa evoluzione, la forma di governo statunitense ha mantenuto il suo carattere dualista in virtù del peso conservato dal Congresso nella dinamica istituzionale (attraverso l'esercizio esclusivo del potere legislativo) e garantito dalle elezioni di medio termine che non sempre assicurano al Presidente in carica la maggioranza nei due rami del Parlamento (come è successo anche di recente). Si tratta certamente di un sistema stabile ma che comincia a risentire - qui come altrove - di una crisi che sta attraversando i meccanismi della rappresentanza politica di fronte ai mutamenti intervenuti in un tessuto sociale sempre più frammentato (frammentazioni che si riflettono all'interno dei due partiti tradizionali) e che - in ricorrenti circostanze - non si esime dal mettere in discussione gli stessi principi base della democrazia americana.

3. Quanto all'esperienza italiana, la ricerca ripercorre la storia che ha portato alla scelta costituente a favore di una forma di governo parlamentare, sia pure fortemente razionalizzato, e al rigetto di altre possibili soluzioni in chiave presidenzialista che pure - com'è noto - furono autorevolmente avanzate (Calamandrei). E sottolinea come, anche in questo caso, decisiva fu la considerazione del nostro assetto politico-partitico di allora, che rifletteva le profonde divisioni non solo politiche ma valoriali e ideologiche presenti nella società. Come ebbe a sostenere Mortati in seno alla seconda sottocommissione della Commissione dei '75, di fronte a tanti partiti e molto divisi tra loro la scelta migliore, anche in vista di un comune concorso all'attuazione della nuova

Costituzione, non poteva essere che quella del parlamentarismo. Gli sviluppi successivi sono noti: dalla *conventio ad excludendum*, all'abbandono progressivo di quel limite, dalla crisi di "mani pulite" ai Governi tecnici. Un lungo periodo nel corso del quale, mentre, da un lato, la Costituzione del 1948, sia pure in mezzo a mille difficoltà, ha cominciato a rafforzarsi anche nella percezione di gran parte della società, anche grazie al ruolo giocato su questo piano dalla Corte costituzionale, dall'altro il sistema di governo ha denunciato, come è noto, limiti di continuità e stabilità, aprendo la strada a molteplici tentativi ricorrenti di riforma costituzionale, che tuttavia sono fino ad oggi rimasti infruttuosi.

4. È in questo quadro che la ricerca affronta gli interrogativi principali che il disegno di legge in discussione in Parlamento suscita.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio (che resta in carica 5 anni) contestualmente a un'elezione di Camera e Senato disciplinata in modo tale da assicurargli una solida maggioranza in entrambi i rami del Parlamento; il suo potere di determinare con le dimissioni lo scioglimento delle Camere (secondo un meccanismo che richiama il simul – simul dell'esperienza regionale) come incidono sul rapporto fiduciario che è il cardine di una forma di governo parlamentare? Quali i riflessi sul ruolo del Capo dello Stato? Quali i riflessi nel rapporto Governo/Parlamento? Quali conseguenze sul principio rappresentativo? Quale impatto su un sistema dei partiti quanto mai fragile e frammentato?

Non si è certo chiesto ai giovanissimi ricercatori del nostro Seminario di offrire risposte sicure a questi interrogativi, che sono al centro dell'attuale dibattito, ma solo di offrire degli elementi utili ad affrontarli. E ciò sulla base dei dati desumibili dalla nostra storia costituzionale, degli sviluppi della nostra forma di governo, nonché delle esperienze vissute a livello regionale dove l'elezione diretta del Presidente della Regione (e della Giunta regionale) è spesso chiamata in causa come modello da trasporre a livello nazionale.

I risultati complessivi ci appaiono degni di nota e di sicuro apprezzamento.