

II

SEMIPRESIDENZIALISMO E PREMIERATO: DUE MODELLI A CONFRONTO

CARLO FUSARO *

Vorrei esordire con un ricordo personale: nel 1997 ricorre il decennale della morte di Silvano Tosi, colui del quale questo Seminario, la cui istituzione tanto gli deve, porta giustamente il nome. Anche per questo mi fa particolarmente piacere essere qui una volta ancora. A Tosi anzi desidero dedicare questa mia conversazione con voi, sapendo che tratterò temi che lo avrebbero interessato e sui quali avrebbe avuto non poco da dire.

Quello che vi propongo è una sorta di viaggio intorno ai due modelli di riferimento che si sono imposti all'attenzione del riformatore istituzionale, dell'aspirante riformatore istituzionale italiano. Abbiamo fatto riflessioni in passato anche in sede di Seminario su *come* si è pervenuto progressivamente all'individuazione di questi modelli. Sta di fatto che chi consultasse – io l'ho fatto molto fuggacemente, devo dire, perché li ho avuti da poco – i 174 progetti che sono stati presentati e assegnati (*ex L. cost. n. 1/1997*) entro il 29 gennaio 1997 alla Commissione bicamerale presieduta da Massimo D'Alema, potrebbe constatare che è vero quello che era in parte già emerso in precedenza e che tempestivamente Stefano Merlini ha segnalato nel suo libro recentissimo (*Autorità e democrazia nello sviluppo delle forme di Governo italiano*, Giappichelli, Torino, 1997). Merlini conclude dicendo appunto che sotto il profilo del contenuto è facile prevedere lo scontro tra i sostenitori del modello semi-presidenziale e i sostenitori di un modello di Governo del primo ministro ispirato al modello Westminster. E in effetti la situazione grosso modo è questa: in Commissione bicamerale, al di là della preferenza verso una delle due ipotesi, anticipata dal suo Presidente, i modelli dei quali si parla sono questi.

* Professore di Diritto parlamentare all'Università di Pisa.

La tendenza era stata già evidenziata dai lavori del Comitato istituito dal Governo Berlusconi e composto prevalentemente da esperti di area, come dire, vicina alla maggioranza di Governo del tempo. Il Comitato, presieduto dal ministro delle riforme dell'epoca, Speroni, concluse i suoi lavori proprio alla vigilia delle dimissioni del Governo Berlusconi, producendo un materiale di un certo interesse perché proprio a seguito del suo scarso pluralismo, quel Comitato ebbe però il vantaggio di poter operare sulla base di un certo consenso di fondo: quindi ne vennero fuori risultati criticabili per molti aspetti, ma comunque dotati di una certa relativa coerenza. Ecco, quel Comitato concluse con un progetto complessivo di riforma della parte seconda della Costituzione (cioè il tema che deve svolgere adesso la Commissione bicamerale) che non proponeva un solo modello di forma di Governo, ma giustappunto ne proponeva due alternativi, intesi come soluzioni diverse volte però a perseguire finalità analoghe: il modello semi-presidenziale, sia pure in versione corretta rispetto a quella del «prototipo» francese – come lo chiama Angelo Rinella che ha scritto su questo tema un bel libro pubblicato di recente proprio a proposito della circolazione dei modelli di forma di Governo in generale e sulla circolazione del semi-presidenzialismo di tipo francese nell'Europa centro-orientale (*La forma di Governo semi-presidenziale. Profili metodologici e «circolazione» del modello francese in Europa centro-orientale*, Giappichelli, Torino, 1997) – e il modello invece di quello che io chiamo «Governo di legislatura con premier-elettivo», del quale ho cercato di dire qualcosa in un saggio dedicato al sociologo della leadership Luciano Cavalli (*Forma di Governo e leadership: l'ipotesi del Governo di legislatura con premier elettivo. La strada per Londra che passa da Parigi*, in *Politica e società. Studi in onore di L. Cavalli*, Cedam, Padova, 1997, 551-584). Le altre formule mi piacciono meno per motivi che poi forse avrò modo di illustrarvi. Dei due modelli del Comitato Speroni il primo fu elaborato essenzialmente da Gianfranco Ciaurro e il secondo da Serio Galeotti, del quale necessariamente parleremo. In effetti si tratta di studiosi (accademico il secondo, il primo è stato vice-segretario generale della Camera dei deputati) i quali hanno elaborato in chiave italiana modelli di riferimento che conosciamo.

Si può dunque considerare pacifico che la discussione si è svolta negli ultimi tempi su questi due modelli. Del resto potrei evocare rapidamente le vicende del novembre 1995 fino allo scioglimento della dodicesima legislatura, quando su proposta di un altro accademico, il politologo Giovanni Sartori, si era parlato insistentemente di una sorta di scambio fra l'introduzione di un modello semi-presidenziale più o meno precisato e l'introduzione di un meccanismo elettorale a doppio turno maggioritario che stava e sta a cuore, sia per motivi di interesse diretto sia perché corrisponde a una strategia politico-istituzionale precisa, a diverse forze politiche primo fra tutti il PDS. Quello fu il tema dell'autunno 1995. Poi

ci fu la parentesi della bozza Salvi, Bassanini, Fisichella e Urbani, nota in genere come «bozza Fisichella», chiamata così per motivi essenzialmente politici, ma anche perché indubbiamente Fisichella è da tempo sostenitore di un sistema in cui il primo ministro venga sostanzialmente eletto o indicato (di questo parleremo) da parte degli elettori.

Nel gennaio del 1996 quello appare un attendibile punto di attestazione del dibattito fra i partiti: ma poi fu sconfessato per ragioni probabilmente tattiche e considerato superato in occasione del tentativo Maccanico che, come tutti sanno, si svolse all'insegna della pantomima sul modello semi-presidenziale (francese, non francese, austriaco, finlandese, portoghese ecc.). Come che fosse lì eravamo. I modelli su cui si discute oggi concretamente sono ancora questi.

Lo confermano, come dicevo, anche i progetti presentati per la Bicamerale. Vi si trova un solo progetto che si potrebbe definire «presidenziale» nel senso classico, diciamo, di stampo, per intenderci, americano. Si tratta essenzialmente del prototipo che Beniamino Caravita aveva elaborato per conto della parte c.d. «liberale» di Forza Italia, due anni fa. A parte questo, gli altri sono tutti modelli orientati o su coniugazioni le più varie del semi-presidenzialismo o su coniugazioni le più varie, appunto, del «Governo del Premier» come si dice, e io lo dico fra virgolette, o di vero e proprio «Governo di legislatura con premier-elettivo», o di altre delle infinite possibili varianti del modello base.

La mia proposta è di fare un viaggio insieme alle origini di questi modelli di riferimento. Non a caso del resto, essi vengono, come dire, considerati modelli di riferimento e d'altra parte sono entrambi stati elaborati negli anni Cinquanta in Francia con finalità analoghe a quelle che muovono oggi i riformatori istituzionali italiani: cercare di far fronte al mal funzionamento, al presunto mal funzionamento della forma di Governo parlamentare, in un sistema politico-istituzionale nel quale i partiti, per dirla con Sartori, non sono o non sono più «adeguati» al funzionamento della forma di Governo appunto parlamentare. Questo è un discorso che mi pare comunemente accettato dalla dottrina costituzionalistica non solo in Italia: la forma di Governo parlamentare per funzionare meglio non dico che impone, non dico che esige, ma certo consiglia la presenza di un sistema partitico che la asseconi. E come la può assecondare? La può assecondare evidentemente o per il suo carattere bipartitico o per il suo carattere anche multi-partitico, ma non estremo e comunque articolato in senso bipolare. Ciò richiede regole di coalizione che in Italia sono saltate negli anni Ottanta in maniera clamorosa, ed erano in crisi già in precedenza. Comunque, non c'è dubbio: la forma di Governo parlamentare, quando convive con un sistema politico di un certo tipo, tende a funzionare in modo che spesso viene reputato a torto o ragione insoddisfacente. Allora il problema che c'era, e che tutto sommato c'è ancor oggi in Italia, è quello di come coniugare certe caratteristiche fondamentali del parlamen-

tarismo con il sistema politico che c'è, non con uno teorico che si vorrebbe avere e non esiste. Ebbene, sia le diverse varianti di Governo di tipo cosiddetto semi-presidenziale sia la forma di Governo a Governo di legislatura con premier eletto o almeno indicato o altre coniugazioni di questo modello, sembrano poter rispondere a questa finalità. Ma se possono risultare funzionali a queste finalità, è altrettanto vero – ecco il punto – che esse rispondono ciascuna a concezioni dei rapporti fra cittadini e l'autorità, a concezioni dei rapporti fra forze politiche e istituzioni, a concezioni dei rapporti fra la società e le istituzioni fra loro profondamente diverse.

Ebbene, questa profonda diversità si spiega in larga misura con la genesi di questi modelli, al fatto che si tratta di modelli che costituiscono evoluzioni diverse delle rispettive matrici e che traggono origini in tempi relativamente diversi. Meno diversi di come forse potrebbe apparire, ma comunque piuttosto differenti. Perché dico ciò? Perché, e qui posso concludere l'introduzione al tema, io non ho molti dubbi sul fatto che la forma di Governo semi-presidenziale costituisca una interpretazione dualista del parlamentarismo, cioè una sorta di rivisitazione più o meno aggiornata, nel ventesimo secolo, alla luce del suffragio universale e alla luce di sistemi politici che si sono profondamente evoluti con tutto il resto della società, della monarchia orleanista dell'Ottocento. Questo è il semi-presidenzialismo, come cercherò di dimostrare.

Invece, il secondo modello di cui teniamo conto oggi perché costituisce, come si è detto, l'altra faccia del dibattito istituzionale attuale in Italia, e che abbiamo chiamato «Governo di legislatura con premier elettivo» nelle sue varianti, è, al contrario, un modello che più direttamente si richiama alla interpretazione inglese della forma di Governo parlamentare, quella che è legittimo considerare «classica», ma che naturalmente non possiamo considerare l'unica (come pure molti studiosi avevano ritenuto, basta pensare al maestro di Silvano Tosi, Giuseppe Maranini). Ma al di là di ciò, certamente il «Governo di legislatura con premier elettivo» è frutto di un'elaborazione di Maurice Duverger, che risale alla metà degli anni Cinquanta, e trova precedenti precisi sia nel dibattito costituzionale, soprattutto francese, dell'immediato secondo dopo guerra sia, ancora prima, nel dibattito costituzionale francese degli anni Trenta del secolo, quando la Terza Repubblica apparve in crisi particolarmente forte. Risponde, in particolare, alla concezione del parlamentarismo di quanti, lamentando il funzionamento inadeguato della Terza Repubblica, ritenevano – a mio avviso correttamente – di aver colto la natura reale della forma di Governo parlamentare inglese, quale in realtà Walter Bagehot aveva già delineato con precisione ben cinquanta anni prima: cosa che sul continente europeo non si era capito che entro limiti molto ristretti.

Qual è, appunto, sotto questo riguardo, il grande contributo di Walter Bagehot in quel suo libro assolutamente stupefacente per la sua capacità di pene-

trazione (parlo ovviamente di *The English Constitution*, pubblicato adesso in Italia col titolo *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995)? Fra i tanti illuminanti aspetti di quel libro, c'è soprattutto l'aver colto come ciò che veramente distingueva la forma di Governo che si era sviluppata in Inghilterra rispetto, per esempio, alla forma di Governo che si era sviluppata negli Stati Uniti, era che, al contrario delle teorizzazioni del barone di Montesquieu, in Inghilterra di tutto si poteva parlare meno che di rigida separazione dei poteri. Al contrario, Governo e Parlamento erano fusi in un tutt'uno ed anzi, al tempo in cui scrive Bagehot, essi erano già una cosa sola e si era delineata la primazia dell'esecutivo sul Parlamento, nonché, in particolare il ruolo del primo ministro, grazie ad un sistema politico che si era già evoluto nella direzione del bipartitismo parlamentare (si assisterà poi definitivamente negli anni Venti e Trenta del Novecento).

Ebbene, gli aspiranti riformatori della Terza Repubblica francese in larga misura si ispirarono a quello, al modello inglese, come tutti si sono sempre ispirati al modello inglese: sono due secoli, dico tra parentesi, che in Europa continentale ci si ispira o si ritiene di ispirarsi al modello parlamentare inglese. Solamente che ragioni di contesto politico-sociale, ragioni di tradizioni costituzionali, ragioni di corretta o scorretta percezione del modello hanno portato in realtà poi, sul continente europeo, a coniugare questi tentativi di uniformarsi al modello parlamentare inglese in modo estremamente differenziato, a volte allontanandosi in concreto dal modello che si voleva imitare. Da quel modello inteso nel suo effettivo modo di funzionare, per esser chiari.

Infatti, se uno si ferma al dato rigorosamente formale, la forma di Governo parlamentare inglese è tuttora da ritenersi dualista. Solo che chi sostenesse che funziona quale forma di Governo dualista, susciterebbe il più grande stupore. Si tratta anzi della forma di Governo monista per eccellenza come aveva mostrato già Bagehot (oggi, compiuto anche sotto il profilo strutturale-formale, abbiamo invece, dal 1974, il prototipo svedese che porta alle sue conseguenze estreme il ridimensionamento della figura del Capo di Stato ereditario).

Qui si ripropone un tema interessante che meriterebbe uno studio a parte. Io lo evoco solamente. Mi riferisco alla inevitabile difficoltà a trasferire modelli costituzionali (*transfert de technologie institutionnel* come l'ha chiamata il francese COLLIARD), difficoltà che deriva da una somma di ragioni, fra le quali certamente la non corretta percezione del modello di riferimento quale esso funziona effettivamente è una di quelle fondamentali. Oggi il problema è più limitato perché il livello di conoscenza è molto più ampio di un tempo. Basti pensare, e con questo chiudo questa finestra tematica, a una circostanza nota: in fondo, i costituenti di Philadelphia, che conoscevano bene ruolo e poteri del viceré, avevano creduto di riprodurre in forma repubblicana l'assetto inglese che credevano fondato su una rigorosa separazione fra il Governo del Re da una parte e il Parlamen-

to, la rappresentanza dall'altra; essi non avevano percepito che, invece, alla fine del '700 in Inghilterra il raccordo Governo-Parlamento già aveva cominciato a delinarsi e anzi, proprio sulla questione dei rapporti con l'America, vi erano stati casi di tentato *impeachment*: lo strumento attraverso il quale si è via via affermato il rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento.

Partiamo dal modello che chiamiamo semi-presidenziale. Voi sapete bene che noi lo chiamiamo semi-presidenziale da un numero di anni relativamente limitato: la teorizzazione del semi-presidenzialismo trova le sue origini negli scritti di Maurice Duverger a partire dal suo manuale per l'Università nell'edizione del 1970. La teorizzazione compiuta avviene però successivamente ed acquista notorietà mondiale grazie a un lavoro in inglese che pubblicò su una rivista dieci anni dopo (v. *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, in *European Journal of Political Research*, 1980, 181 s.). Duverger è colui che effettivamente ha elaborato la teoria della forma di Governo semi-presidenziale come forma di Governo che avrebbe dovuto aggiungersi alle altre tre classiche che la manualistica aveva elaborato ampiamente (parlamentare, direttoriale e, naturalmente, presidenziale). Non spendo molte parole anche per aggiungere che, al contrario della dottrina italiana che con qualche eccezione ha sostanzialmente accolto il modello semi-presidenziale come uno appunto dei quattro principali modelli di riferimento (fa fede la manualistica), in altri paesi – per esempio in Germania – gli studiosi tendono ad essere molto più cauti, e anche molto più critici. Tendono, se mai, a parlare di «forma di Governo parlamentare a tendenza presidenziale» o «presidiale» come dicono loro. Essi, per lo più, considerano il semi-presidenzialismo, una mera variante del parlamentarismo (così per esempio STEFFANI; v. la discussione riproposta in tempi recenti sulla rivista *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen*, annate 1995-1996).

La prima utilizzazione del termine «Governo semi-presidenziale» risale a un commento su «Le Monde» del direttore dell'epoca (1959), per la precisione a un articolo del gennaio del '59, firmato «Syrius», pseudonimo di Hubert Beuve-Mery che scrisse, appunto, un articolo intitolato «Dalla dittatura temporanea al regime semi-presidenziale», con riferimento, al ruolo del generale De Gaulle. La Costituzione del '58, diceva, era una sorta di compromesso tra il regime presidenziale e l'organizzazione tradizionale della democrazia francese. Il termine piacque a Duverger che lo fece proprio. Ma se il termine giunge a chiamare la cosa negli anni Sessanta (e se è l'esperienza francese della Quinta Repubblica che induce a teorizzare l'esistenza di questa specifica forma di Governo), la cosa c'era da molto tempo.

Ci sono in realtà precedenti di grande rilievo: la Repubblica di Weimar e di rei, per quanto marginale per motivi geografici, e per le piccole dimensioni del paese, la coeva Costituzione finlandese del 1919. Io non credo che vi possano es-

sere troppe incertezze nell'affermare che questi due modelli che adesso ho evocato – Weimar e Costituzione finlandese del 1919 – costituiscono una sorta di naturale evoluzione del parlamentarismo dualista dell'ultima parte del XIX secolo, ovvero costituiscono una sorta di forma repubblicana della monarchia orleanista (antica per noi, oggi, ma allora relativamente recente). Si tratta di interpretazioni, come dire?, relativamente aggiornate di modelli che erano al tempo molto in voga: la dottrina costituzionalistica europea a cavallo del secolo soprattutto francese, in parte tedesca, certamente italiana (prendete Vittorio Emanuele Orlando che questa convinzione l'ha portata fino alla tomba, nel secondo dopoguerra; come sapete è vissuto a lungo, ha partecipato alla Costituente e proprio su questo tema combatté in quella sede le sue ultime battaglie politiche); la grande dottrina costituzionalistica a cavallo del secolo fino a Carré de Malberg, gli Hauriou, i Duguit, soprattutto Robert Redslob, era profondamente convinta che il parlamentarismo si fondasse su un equilibrio delicato fra ruolo del monarca e ruolo del Parlamento: il parlamentarismo aveva «due piloni» e si caratterizzava proprio per il suo dualismo. Questa è una concezione così estesa, così diffusa che negli anni Venti Robert Redslob pubblicò un libro in tedesco sul parlamentarismo nel quale egli distinse fra *Echtes und unechtes Parlamentarismus* cioè fra *parlamentarismo autentico* e *parlamentarismo falso*. Tra parentesi, a me è venuto il dubbio che Maranini abbia poi preso l'idea dello «pseudo-parlamentarismo», proprio da questo autore che certo aveva studiato.

Secondo questa dottrina, appunto, la «vera», fra virgolette, forma di Governo parlamentare era solo quella dualista. Una concezione che non è sorprendente perché se guardate l'evoluzione della forma di Governo parlamentare nell'800, cosa che qui non possiamo fare che in pillole, non c'è dubbio che la forma di Governo appunto orleanista della seconda fase della Restaurazione, dei momenti di apertura della Restaurazione in Francia (dal 1830 in poi), si fonda su un assetto che non poteva che essere dualista: la monarchia manteneva un ruolo di grande rilievo e il rapporto Governo-Parlamento cominciava ad affermarsi. Pensate alla elaborazione di Benjamin Constant, alle teorie teorizzate da quel personaggio in parte studioso in parte politico che fu Guizot: colui secondo il quale *il trono non è una poltrona vuota*. Ciò era del tutto logico; come lo era che questa impostazione fosse propria dello Stato cosiddetto «monoclasse», e che in qualche modo abbia continuato ad avere una sua fortissima influenza fino ai primi anni, primi decenni addirittura del '900, quando era ormai stato introdotto più o meno dappertutto il suffragio universale maschile. Infatti, le classi dirigenti liberali erano preoccupate delle conseguenze che sulla composizione della rappresentanza ciò avrebbe potuto comportare. Sul punto posso rinviare ai molti studi di Maurizio Fioravanti, dove il tema è affrontato con grande profondità e perspicacia. Ma il succo lo si può esprimere in due parole: si trattava della preoccupazione che, at-

traverso una rappresentanza che ormai, per di più, cominciava a diventare proporzionale (coniugandosi con lo sviluppo e anticipando e seguendo lo sviluppo dei sistemi dei partiti), le assemblee rappresentative diventassero momento – come in effetti in parte sarebbero state – di frammentazione della volontà sovrana e unitaria dello Stato. Quindi si trattava di trovare come garantire comunque l'unità statale a fronte di questo pericolo, un pericolo che rischiava di minacciare uno dei fondamenti stessi dello Stato monoclasse ottocentesco, il diritto di proprietà. L'unità statale (che era concepita come assolutamente necessaria) da che cosa poteva essere garantita? Come si poteva riequilibrare una rappresentanza che rischiava di scappare di mano – per dirla con espressione un pochino superficiale? Ebbene, si era convinti di poterla e doverla riequilibrare esaltando il ruolo del Capo dello Stato, Capo dello Stato che, fino agli inizi del XX secolo, solo in Francia (e in Svizzera) era repubblicano. Tutti gli Stati d'Europa erano monarchie e al monarca si pensava di attribuire questo compito. Se si legge la letteratura costituzionale italiana di quegli anni (ho evocato prima Orlando ma il discorso vale quasi per tutti), l'idea del ruolo centrale del sovrano è fondamentale (su questo posso citare di nuovo MERLINI, v. il bel saggio per la *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 1995).

D'altra parte la storia patria dal proclama di Moncalieri in poi che cos'altro è se non una successione di periodico interventismo regio che giunge puntuale nei momenti cruciali della vita nazionale? Perché mai il Governo nel nostro ordinamento costituisce tuttora, oggi, dopo un secolo e passa un problema? Perché il ruolo del Presidente del Consiglio è stato sempre storicamente un problema? Perché il rafforzamento del Presidente del Consiglio, che è indubbio negli ultimi anni (direi negli ultimi dieci-quindici anni), è un fatto estremamente recente e tardivo, rispetto all'evoluzione di tutte le altre forme di Governo? Una delle risposte certamente è che nel nostro ordinamento l'esecutivo, il Governo, il primo ministro in particolare (mai Primo Ministro, ma semplice Presidente del Consiglio, i nomi a volte sono anche sostanza delle cose), sono sempre stati schiacciati fra Parlamenti disomogenei e monarchi i quali periodicamente tentavano di recuperare e riaffermare un proprio ruolo. Tale ruolo avevano sempre mantenuto in politica estera e in politica militare, cercando di espanderlo quando appena il rapporto fra Governo e Parlamento non si presentasse solido. E siccome nella storia italiana è spessissimo stato ben poco solido, direi quasi sempre è stato poco solido, tranne quando Giolitti si costruiva le maggioranze ma anche lì si trattava di una solidità relativa, ecco che gli spazi per le interferenze monarchiche furono costantemente larghi. Lo Stato liberale parlamentare italiano è stato insomma uno Stato nettamente dualista contro la leggenda che fosse stato una sorta di reinterpretazione del modello inglese cui prima si diceva di ispirarsi. Il «Torniamo allo Statuto» della fine Ottocento era solo l'espressione estrema di idee del

genere: spinte al punto di evocare un recupero della monarchia costituzionale in senso stretto. Anche le vicende del 25 luglio 1943, e mesi successivi, si possono leggere in chiave dualista.

La denuncia esasperata di degenerazioni, in parte vere, del parlamentarismo costituiva prevalentemente una reazione rispetto a un pluralismo sociale che nel parlamento ancora non si era rispecchiato, ma nel Paese si era fatto sentire.

A cavallo fra il nostro secolo e quello precedente, la concezione dualistica era dunque quella prevalente sia in Italia sia fuori d'Italia.

Si guardi alle origini della Terza Repubblica francese: e ancor prima al progetto di costituzione spagnola del 1873. Quanto alla Terza Repubblica, essa è diventata nel tempo il prototipo del regime assembleare inteso come regime a prevalenza del Parlamento, e delle fazioni in cui esso era diviso, sull'esecutivo. Non si debbono spendere molte parole su questo: non di meno tutto questo trae origine da una metamorfosi che la Terza Repubblica conosce per ragioni storico-politiche precise in una seconda fase rispetto al suo momento fondante che si situa fra il 1871 e il 1875. La Terza Repubblica francese, in effetti, era nata invece anch'essa dualista, anche perché era figlia di un'Assemblea nazionale a grande maggioranza monarchica. La ragione per cui la monarchia non fu restaurata in Francia, nonostante i repubblicani costituissero una minoranza che rappresentava fra il 35 e 40%, dell'Assemblea fu che Borboni e Orleanisti erano così profondamente divisi da non mettersi d'accordo su chi dovesse diventare Re. Alla fine prevalse per un voto, un solo singolo voto in Assemblea Nazionale, la Repubblica: ma solo a titolo provvisorio e col retro pensiero da parte dei monarchici che avrebbe dovuto durare i pochi anni fino a che la restaurazione della monarchia, tornasse a diventare cosa possibile. Doveva durare il tempo che il Conte di Chambord (il Borbone assolutista tardivo che impedì la restaurazione della monarchia con le sue pretese assurde come quella di abolire il tricolore e tornare alla bandiera bianca col giglio, il che nessuno voleva, nemmeno la gran parte dei monarchici) fosse passato a miglior vita. Costui non aveva eredi e così il conte di Parigi (d'Orleans) sarebbe divenuto Re senza ostacoli. Di qui anche la scelta del settennato, quel settennato che abbiamo ripreso anche noi, ispirato alla lunghezza della carica presidenziale nella Terza Repubblica francese, voluto nel 1875 perché, conti alla mano, parve un periodo sufficiente perché si compisse l'evento fatale.

I francesi erano dunque a caccia di una figura di Capo dello Stato che potesse essere un monarca repubblicano, provvisorio. Quanto ai sette anni, parve anche una durata opportunamente più lunga della durata dell'Assemblea Nazionale (non del Senato per il quale si era pensato a un meccanismo che rassomigliava a quello americano, con rinnovo per un terzo ogni tre anni). A questo Capo dello Stato vennero attribuiti poteri molto rilevanti. Quando il generale-Presidente Mac-Mahon si impegnò nella sfida al Parlamento sciogliendo l'Assemblea Na-

zionale contro la maggioranza che la controllava, utilizzò un potere che gli era assegnato dalle norme costituzionali. L'evoluzione e la trasformazione successive della Terza Repubblica si ebbero perché la prova di forza del generale Mac-Mahon fallì: fu costretto a dimettersi obbedendo all'intimazione lanciata dal leader repubblicano Gambetta: «se demettre ou se soumettre». Per un po' tentò di «se soumettre» e poi fu costretto a «se demettre», cioè a dimettersi, sostituito da Jules Grévy, che era stato per decenni il campione del parlamentarismo inteso invece come prevalenza del Parlamento. E il Presidente Grévy neo-eletto, giurò fedeltà al parlamentarismo, con una famosa frase solennemente pronunciata in Assemblea: «sinceramente ligio alla grande legge del regime parlamentare, non entrerà mai in conflitto con la volontà nazionale espressa dall'Assemblea Nazionale ...». Di fatto da lui in poi i Presidenti francesi persero, consuetudinarmente si può dire, il potere di scioglimento: di qui quelle teorie, anche queste discusse tuttora in dottrina, se ciò abbia dato luogo ad una forma di Governo assembleare oppure no. Come che fosse, si tratta di quel tipo di forma di Governo parlamentare nel quale il rapporto fiduciario Governo-Parlamento non è controbilanciato da una effettiva possibilità di scioglimento dell'Assemblea rappresentativa. Il che ci riporta alla Terza Repubblica come è stata poi conosciuta. Per concludere: la stessa Terza Repubblica nasce dualista, e poi si trasforma in qualcosa di diverso esclusivamente perché così vogliono le contingenze storiche.

Il caso della Repubblica finlandese del 1919 e della Repubblica di Weimar è il caso di due costituzioni sostanzialmente modellate secondo lo schema che era stato quello iniziale della Terza Repubblica: furono anch'esse, alle origini, monarchie senza Re. Del resto se si guarda l'ispirazione culturale e politica di Weimar, si sa che Theodor Preuss ne è considerato l'ispiratore. Ebbene, è documentata l'influenza su di lui proprio di Redslob, gran teorico del parlamentarismo dualista. L'altro ispiratore della Costituzione di Weimar, non fra i giuristi naturalmente, ma con l'autorevolezza che vi potete immaginare, fu Max Weber. Max Weber era convinto (e teorizzò) che la cosa migliore per la Germania sarebbe stata una sorta di monarchia costituzionale o, meglio, un sistema di monarchia parlamentare: solo che le vicende della prima guerra mondiale erano state tali e l'impero tanto delegittimato che non si poteva pensare altro che alla soluzione repubblicana. Ecco allora che l'elezione diretta del Capo dello Stato repubblicano si presentava come succedaneo di una monarchia che si sarebbe voluta ma che non si poteva più avere, e diventava oggetto del compromesso fra le forze di matrice liberale e cristiana e le forze di matrice socialista-democratica, il quale poi portò all'assetto della forma di Governo weimeriana che conosciamo. A proposito dei singoli aspetti della quale si può ben discutere; essa presentava tutta una serie di discrasie e il suo funzionamento fu appesantito da una legislazione elettorale proporzionale che favoriva la frammentazione: in ogni caso, però, gli stori-

ci delle istituzioni tendono oggi a esprimere un giudizio molto più benevolo rispetto a qualche decennio fa sulla forma di Governo di Weimar. Essi ritengono che se fallì, degenerando in nazismo, ciò avvenne perché il contesto politico, sociale e internazionale fu tale che nessun meccanismo politico-istituzionale avrebbe probabilmente potuto permettere di dominare le circostanze. Anzi vi è chi sostiene che la Repubblica di Weimar sarebbe caduta ben prima senza l'assetto che era stato escogitato. Ma ora non mi interessa questo aspetto, mi interessa sottolineare che la Repubblica di Weimar costituisce appunto un tentativo di sintesi di Governo personale e di regime parlamentare, e costituisce un tentativo di riprodurre l'assetto dualista, che era stato sempre monarchico, in forma repubblicana. Cercava di perseguire, per dirla in altre parole, quell'equilibrio di cui vi ho parlato: era dunque ben presente l'idea di un imperatore elettivo, unto dalla volontà popolare, secondo il concetto francese di *onction* usato da tutti: lo userà prima di tutti De Gaulle, ma non solo lui; l'idea che l'Assemblea rappresentativa rispecchiasse la società divisa in tutte le sue opinioni e invece questo Capo dello Stato elettivo rappresentasse di nuovo l'unità, il momento che supera la frammentazione, con prestigio, con forza, tant'è vero che uno studioso tedesco lo ha definito «Ersatz-Kaiser», il «Kaiser sostitutivo» o «di riserva», la stessa idea appunto che è implicita nella formula francese della *monarchie repubblicaine* (già usata da Blum con senso però molto diverso e riferito al Presidente del Consiglio, poi da Debré, infine dallo stesso Duverger).

Quanto alla Finlandia, anche per essa si può fare discorso analogo. La Finlandia era, fino alla sua indipendenza dalla Russia (1917), retta dallo Zar in regime di unione personale: lo Zar, Zar di tutte le Russie, aveva assunto anche il titolo di Gran Duca di Finlandia, dai primi dell'Ottocento, quando la Russia si era inglobata, sottraendola alla Svezia (sconfitta a seguito della sua alleanza con la Francia bonapartista), la Finlandia (1809). La Finlandia che era appunto un Gran Ducato, mantenne la sua propria distinta personalità giuridica (rispetto alla Russia). Aveva un assetto che era stato dunque sempre diverso da quello della Russia, perché lo Zar aveva avuto la saggezza di lasciare gli ordinamenti che vi aveva trovati, fondati dagli svedesi. Quindi la Finlandia aveva avuto un assetto tutto suo con dosi fortissime di autonomia che la Russia cominciò a reprimere solo a cavallo del nostro secolo, provocando così appunto, la nascita e la crescita del movimento indipendentista. Al momento dell'indipendenza, la Finlandia si ritrovò – come accadrà ad altri stati nel corso dei decenni successivi (penso ad Austria, Islanda e Irlanda) – senza Capo dello Stato. Nei primi mesi della sua storia costituzionale indipendente (prevalenti le forze borghesi, fuori i socialisti dall'*Eduskunta*, il Parlamento) si pensò alla individuazione di un principe tedesco cui affidare la corona. La Finlandia è un paese particolarissimo, molto affascinante perché è un paese di frontiera, o almeno di frontiera è stato fino a ieri (oggi non lo è più, o più

esattamente lo è in maniera diversa dal passato): prima verso la Russia zarista, poi verso l'Unione Sovietica. Così, soprattutto dal '17 in poi, a difesa della sua indipendenza ha spesso cercato il sostegno tedesco (e mal gliene incorse durante la seconda guerra mondiale). Infatti, i finlandesi proclamano Re un nobile tedesco che però non accetta, anche a seguito delle sorti che la prima guerra mondiale stava conoscendo: dopodiché non resta altro che la soluzione repubblicana. E siccome in Finlandia si era già sviluppata una forma embrionale di rapporto Governo-Parlamento, alla fine, l'assetto costituzionale che essa si dà è un assetto in cui il Capo dello Stato cerca di riprodurre ed eredita tutte le prerogative del Gran Duca, nessuna esclusa. Quanto al modo come eleggerlo, fra fautori dell'elezione diretta (i partiti borghesi) e contrari (i socialdemocratici tornati in parlamento), si concorda di eleggerlo in forma semidiretta secondo un modello che aveva analogie con quello statunitense. Lo eleggeranno in questo modo fino al 1987-91 (quando viene prima introdotto un sistema misto e poi, senz'altro, l'elezione diretta con formula a due turni).

In parte questa è l'impostazione che, come dicevo, si afferma anche in altri paesi che per ragioni d'indipendenza conquistata, si trovano senza un monarca che avevano sempre avuto. Perché l'Irlanda ha l'elezione diretta? Perché l'Irlanda nel '37, che, finalmente conquistata l'indipendenza, non vuole più la corona britannica e deve dotarsi di un Capo dello Stato che non può che essere repubblicano. Quanto all'Islanda: essa nel 1946 si dà una Costituzione con elezione diretta del Capo dello Stato perché nasce dall'indipendenza rispetto alla Danimarca. In quanto dominio danese l'Irlanda aveva avuto come Capo dello Stato il Re di Danimarca. Sia in Irlanda sia in Islanda peraltro il Governo parlamentare si era già consolidato abbastanza, al tempo, che nonostante modello formale dualista la forma di Governo non assumerà mai caratteri dualisti. Solo in tempi recentissimi si assiste a una riscoperta del ruolo presidenziale senza che sia ancora possibile valutare se ci si trova davanti alle premesse di una trasformazione nelle modalità di funzionamento della forma di Governo.

Diverso, ma solo in parte, il caso austriaco. Certo, la Costituzione austriaca del 1920 non prevedeva l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Questa, però, viene introdotta, pur senza immediata applicazione, nel 1929 sotto l'influenza del modello weimariano. Infatti, l'Austria la ritroviamo oggi classificata fra le forme di Governo semi-presidenziali, cioè forme di Governo come diceva Duverger caratterizzate dal fatto che l'elezione diretta del Capo dello Stato e importanti poteri propri del Capo dello Stato, si uniscono alla presenza di un Governo legato da un rapporto fiduciario al Parlamento. Dal punto di vista giuridico direi non ci sono dubbi, anche se le modalità di funzionamento anche del semi-presidenzialismo austriaco sono nettamente parlamentari in ragione del consolidarsi di un sistema partitico che «non fa uso» delle potenzialità della carica

presidenziale: le quali, sia detto, *en passant* non sono poche, contemplando la lettera della Costituzione non solo la nomina, ma anche la revoca del cancelliere, come non fa neppure la Costituzione francese del 1958. Salvo che in Francia la revoca non c'è, ma si fa; in Austria c'è, ma non si usa.

Come si vede, le origini dualiste di queste forme di Governo sono molto precise; esse costituiscono un'evoluzione e un aggiornamento del modello delle monarchie orleaniste ottocentesche; trovano la loro giustificazione politico-sociale nella volontà di bilanciare il suffragio universale e le sue conseguenze all'interno delle assemblee rappresentative; nascono dalla crisi delle monarchie europee dopo la Prima guerra mondiale e vengono rilanciate nel secondo dopoguerra prima in Francia (poi in Portogallo, e, infine, in diversi paesi dell'Europa centro-orientale dopo la scomparsa dell'Unione sovietica).

Non diversa, infatti, ma anzi simile l'ispirazione che muove il generale De Gaulle nel 1958 (e che ne aveva sostenuto le proposte istituzionali anche prima). Chi studia le sue concezioni costituzionali, vi trova la conferma di come il generale fosse del tutto consapevole di riallacciarsi all'antica tradizione dualista francese ed europea; egli era probabilmente influenzato dalla dottrina costituzionalistica del primo decennio del secolo che riteneva il dualismo proprio del parlamentarismo anzi l'unico vero parlamentarismo, ed era persuaso di interpretare nel modo più corretto la storia costituzionale del suo paese.

Certo, nella costituzione della Quinta Repubblica non si ritrova solo questa impostazione. La costituzione della Quinta Repubblica costituisce, per molti aspetti e più di quanto non si ritenga generalmente, un compromesso. Le ricerche francesi sono su questo punto esaurienti. L'assetto della Costituzione francese, quale esce nel 1958 dal referendum di settembre, è un assetto influenzato certo prima di tutto dalle concezioni del generale, ma ha altri padri in Michel Debrè e nei ministri che nel Governo De Gaulle rappresentavano il sistema tradizionale dei partiti che erano stati protagonisti della Quarta Repubblica (comunisti esclusi, ovviamente). Debrè era un fautore del Governo parlamentare che guardava al modello britannico, a differenza dei ministri e soprattutto del generale. La Quinta Repubblica, nella sua costruzione giuridico formale, è il frutto di una serie di contributi diversificati: e un contributo è quello che venne dai ministri del Governo presieduto dal generale De Gaulle. È infatti ben vero che egli fece attribuire al suo Governo la delega a riformare la Costituzione, ma è anche vero che i partiti questa delega gliela attribuirono anche perché era un Governo prudentemente pieno di ministri espressione dei partiti a partire da Guy Mollet e da Pierre Pflimlin (che sarebbe divenuto 25 anni dopo Presidente del Parlamento Europeo). Costoro erano portatori di proposte di razionalizzazione della forma di Governo parlamentare volte prima di tutto a rafforzare il ruolo del Governo in Parlamento. Erano stati tutti ministri nella Quarta Repubblica e avevano conosciuto le difficoltà di un

Governo che in Parlamento era debolissimo: proponevano perciò istituti e innovazioni volti prima di tutto a garantire il ruolo del Governo in Parlamento.

Quella parte della Costituzione francese che va dall'art. 34 in poi e che costituisce indiscutibilmente il più complesso, sofisticato e rigoroso apparato di rafforzamento del Governo in Parlamento che si sia mai visto in alcuna costituzione democratica, è il frutto del contributo dei ministri della Quarta Repubblica che il generale De Gaulle aveva con sé nel Governo del 1958. In parte era anche il frutto della impostazione di Michel Debrè, convinto sostenitore della forma parlamentare monista, secondo il modello inglese. In questo senso gli uni e gli altri, i ministri e Debrè si collegavano – ecco il punto – alle proposte di riforma della Terza Repubblica che negli anni Trenta erano state elaborate in Francia. Su questo merita soffermarsi.

Vi sono studi al riguardo molto interessanti che documentano le elaborazioni propositive degli anni Trenta in Francia (soprattutto il libro di SFEZ e GICQUEL, *Problèmes de la réforme de l'état en France depuis 1934*, Puf, Paris, 1965, si veda in particolare la parte scritta da JEAN GICQUEL). In proposito chi leggesse quel materiale si troverebbe d'accordo nel constatare due punti. Primo: il riformismo istituzionale della Terza Repubblica degli anni Trenta è un riformismo istituzionale di stampo, come dire anglosassone, mira a indurre (non dico «obbligare») il parlamentarismo francese a una corretta interpretazione del modello inglese. Voglio dire che quella stabilità che la Terza Repubblica non aveva (coi governi dalla durata media di sei-sette mesi), quel rafforzamento dell'esecutivo che mancava, li si cercava solo sul fronte del Governo, sul fronte del Presidente del Consiglio: non sul fronte del rafforzamento del Capo dello Stato. Ho descritto già come la Terza Repubblica diventa, dal 1877 in poi, una costituzione nella quale il Capo dello Stato ha di fatto perso il potere di scioglimento; questo scioglimento non lo ha acquistato il Governo, non ce l'ha nessuno. Di qui buona parte delle difficoltà di funzionamento della Terza Repubblica per dirla in due parole. I Presidenti della Repubblica, si veda il caso di Millerand, talvolta tentano di recuperare in concreto il quadro formale dei poteri attribuiti dalle leggi costituzionali del 1875 non modificate. Ma coloro che lo fanno non conseguono alcun risultato, anzi sono costretti alle dimissioni, come appunto fa Millerand.

La dottrina costituzionalistica francese riformista dell'epoca è invece tutta fondata su un'interpretazione, che cominciava ad essere finalmente corretta, del modo di funzionamento del parlamentarismo inglese. Quindi essa punta sul rafforzamento del rapporto Governo-Parlamento, sul rafforzamento del ruolo dell'esecutivo in Parlamento, sul rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio per farlo diventare un vero e proprio *premier* all'interno del Governo. Non altri che il socialista Leon Blum, già nel 1917 (nelle sue «Lettere sulla riforma del Governo») ad affermare che il premier, fin che gode della fiducia, dev'essere una

sorta di monarca, vero e proprio signore della maggioranza. Quindi questo è un punto fermo da tenere presente, che avrà la sua influenza sui tentativi falliti durante la Quarta e avrà la sua influenza sulla costituzione della Quinta. Le proposte sia di Debré sia dei ministri rispondono alla logica e alle analisi che in Francia si erano sviluppate appunto durante la Terza Repubblica.

Il secondo aspetto che va sottolineato, di questo periodo storico per me di notevolissimo interesse, è che tutto quello di cui noi abbiamo parlato, tutto quello che abbiamo studiato, di cui si è detto discutendo di riforme istituzionali nell'ambito della forma di Governo parlamentare in Italia negli ultimi 15 anni, si ritrova puntualmente nel dibattito costituzionale francese degli anni Trenta: riforma dei regolamenti parlamentari, legislazione sulla presidenza del Consiglio, limitazione del potere di emendamento in materia di spesa, ruolo dello scioglimento da attribuirsi al Governo, referendum – qui il discorso diventa un po' più complicato e non ho la possibilità di soffermarmi – esecutivo rafforzato, eccetera. Sono diversi i documenti costituzionali in tema. Alcuni sono elaborati da commissioni parlamentari (la commissione Marchandot, per esempio). E ancora posso aggiungere: ristabilimento del potere di scioglimento a vantaggio del Governo, esclusiva competenza del Governo in materia di minori spese o minori entrate, razionalizzazione del lavoro parlamentare, allargamento del suffragio, riforma della legislazione elettorale. Tutti questi tentativi storicamente culminano e falliscono con il tentativo Doumergue del 1934. Essi sono tutti direttamente ispirati alla modellistica inglese, quale ormai si cominciava a conoscere. Si potrebbero proporre lunghe citazioni, per esempio, da Renè Capitant, il cui grande problema era combinare la responsabilità e la stabilità ministeriale. La sua idea era questa: ci vuole un Governo forte, con un premier forte, e il potere di scioglimento veniva interpretato come fattore fondamentale a questo scopo. Su questo si dibatteva e si dibatte ancora in Italia. «Cosa fare?» – scriveva testualmente Capitant – «Occorre fare ciò che manca a un vero regime parlamentare, attribuire tutti i poteri di indirizzo politico e amministrativo al Governo, e garantirgli stabilità».

Citavo prima Leon Blum: ministro, poi Presidente del Consiglio della sinistra al potere nel '36 in Francia. Leon Blum è autore di alcuni lavori, i primi dei quali addirittura prima della fine della prima guerra mondiale (ho già evocato le *Le lettres sur la réforme gouvernementale*) ed è il primo che teorizza espressamente il concetto secondo il quale il Presidente del Consiglio nelle forme di Governo parlamentari moderne è una sorta di monarca repubblicano! È lui il primo ad usare questa idea che voleva significare la forza di una carica monocratica in grado di proporre e realizzare – col sostegno dei partiti nella concezione di Blum – un indirizzo politico. Blum è una personalità per vari aspetti contraddittoria, non nel senso che nel corso del tempo la sua idea di fondo oscilla, egli la mantiene; però, a seconda delle circostanze politiche, la accentua o non la accentua. Du-

rante la prigionia (il poveretto finisce in galera durante il regime di Pétain) scrive un saggio nel quale addirittura evoca la possibilità di abbandonare la forma di Governo parlamentare per forme di Governo presidenziali, idea che poi abbandona in una seconda fase per contrapporsi alle idee costituzionali che il generale De Gaulle aveva iniziato affermare già molto nettamente nel 1946, quando si oppone frontalmente (fino al punto di dimettersi) rispetto all'assetto costituzionale che la Quarta Repubblica cominciava ad assumere nei lavori della Costituente francese, alla quale non a caso – questo è curiosissimo – il generale non viene ammesso a parlare (era il Capo del Governo) –, sulla base dell'idea che il Governo non debba partecipare attivamente all'opera costituente o di revisione costituzionale. Idea nefasta anche se da noi trova applicazione costante (anche nella legislatura attuale, non ci sono proposte di revisione costituzionale del Governo tranne l'eccentrico progetto di modifica della XIII disposizione transitoria. L'episodio citato, riguardante il generale, ricorda il caso di Craxi, il quale ai tempi della Commissione Bozzi, chiese di essere audito ma la Commissione Bozzi rifiutò, essendosi affermata la tesi, appunto, che il Governo dovesse tenersi fuori dal tema delle riforme costituzionali. *Si parva licet componere magnis* ...). Tornando al nostro Léon Blum, egli si contrappone alle idee costituzionali del generale e si contrappone giustificatamente perché appunto si trattava di idee costituzionali fondate sì sul perseguimento di obiettivi analoghi, ma attraverso un recupero, ecco, del ruolo di un'autorità, il Capo dello Stato, rappresentante unitario di uno Stato concepito come ente al di sopra della società e monolitico (non certo pluralista); uno stato che non ammette frammentazioni al suo interno, concepito come un qualcosa che non si deve dividere.

Le impostazioni riformiste della Terza Repubblica tornano nel secondo dopoguerra: ma nel dibattito costituente francese che porta alla Costituzione del '46, vengono recepite in misura molto limitata e vengono così via via progressivamente riprese nel dibattito sulla riforma durante la Quarta. Infatti, la Quarta Repubblica comincia ben presto, al di là del dato costituzionale – attenzione –, a funzionare come la Terza, più che come forma di Governo parlamentare razionalizzata come invece tutto sommato Costa Floret e i costituenti francesi avevano voluto, anch'essi ispirandosi al modello inglese (se si legge la relazione di Costa Floret, che fu il relatore sulla riforma francese del '46, si vede chiaro lo schema secondo il quale si trattava di razionalizzare la forma di Governo parlamentare in modo appunto di riprodurre il modello inglese: c'era, insomma, l'idea dell'*exemple anglais* in salsa francese). Ebbene, queste proposte, non accolte nel 1946, vengono riproposte negli anni successivi e finiscono fra quelle degli autori della Costituzione del '58: in particolare, Debrè, e i ministri. Dietro di esse, l'idea del necessario rafforzamento del rapporto Governo-Parlamento e del rafforzamento del Presidente del Consiglio.

Se non che tutto ciò si coniuga invece con un'impostazione, come ho detto, profondamente diversa, e anzi concettualmente contraddittoria rispetto a quella di Debré e ministri, di cui portatore altri non era che il generale De Gaulle: il quale, come torno a ripetere, era convinto invece, che il rafforzamento dell'esecutivo andasse perseguito tramite il rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato, un Capo dello Stato che secondo il modello delle monarchie orleaniste dell'800, egli concepiva come Capo dell'esecutivo. Secondo lui doveva essere il Presidente il vero vertice dell'esecutivo il quale poi, per l'amministrazione ordinaria del giorno per giorno cedeva il passo a un Governo legato da rapporto fiduciario col Parlamento (il che ritornava anche utile per gli elementi di opportuna flessibilità che poteva introdurre nel sistema: lasciando al Capo dello Stato la possibilità di affrontare eventuali difficoltà sacrificando il *premier*, come infatti nella vicenda della Quinta Repubblica sarebbe avvenuto molte volte): ma era chiaro che quel Governo avrebbe dovuto gestire il giorno per giorno, restando all'interno di un indirizzo politico di fondo di cui il Presidente era l'unico interprete legittimo, nelle sue vesti di interprete degli interessi supremi della Nazione (con la «n» maiuscola, beninteso).

A questo proposito suggerisco di leggere non le memorie, e non i discorsi, e neanche il famoso discorso di Bayeux, ma qualcosa di più interessante ancora: le trascrizioni dei colloqui con il generale fatte dal suo portavoce Alain Peyrefitte. Esse hanno cominciato ad esser pubblicate solo due anni fa e sono un documento di straordinario interesse non solo politico, ma proprio costituzionale, costituzionale in senso stretto, perché molti di questi colloqui vertono su questioni appunto strettamente costituzionali (v. *C'était De Gaulle*, Fayard, Paris, 1994). Vi sono alcune affermazioni del generale De Gaulle che restituiscono con molta precisione la concezione che egli aveva del proprio ruolo di Capo dello Stato.

Prima di soffermarmi su queste voglio fissare un altro concetto: il generale De Gaulle con la sua interpretazione del modello della Quinta, incide in maniera duratura su quello che potrebbe chiamarsi l'*imprinting* del sistema, finendo per caratterizzarlo in maniera duratura, soprattutto nella direzione della c.d. *gerarchizzazione* della diarchia Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio. A ciò porta il modo come il generale De Gaulle esercita le sue funzioni sin dal '58, ben prima del '62 (quando fu introdotta per via referendaria l'elezione diretta).

Quanto alle modalità d'elezione del Capo dello Stato, il generale si era chiesto da chi fosse opportuno farlo eleggere. Escluso ovviamente il Parlamento che si voleva in un ruolo più limitato, egli aveva inizialmente escluso anche il corpo elettorale. Il generale per lunghissimo tempo non era stato affatto a favore dell'elezione diretta al Capo dello Stato. Ciò è importante per capire l'idea che aveva del Capo dello Stato. Egli, infatti, non concepiva l'idea di un Capo dello Stato che fosse o apparisse «parte»; egli non concepiva il Capo dello Stato come uomo di partito, come colui che avesse vinto le elezioni magari con metà del paese contro,

magari per pochi voti di maggioranza. Nell'idea del generale, il Capo dello Stato doveva essere dunque una figura che si sollevasse al di sopra delle parti: si trattava di una concezione la quale, per quanti epigoni essa trovi ancor oggi ogni giorno, era indubbiamente ottocentesca, così come statalista e ottocentesca era l'idea che vi potesse essere una figura che rappresentasse organicamente l'intera comunità nazionale, e che potesse collocarsi al di sopra di tutti, interprete legittimo degli interessi della nazione.

Ecco perché si escogita l'elezione attraverso quel corpo di ottantamila grandi elettori/notabili, tanti erano i grandi elettori del Presidente, secondo il modello iniziale del 1958 (simile al sistema elettorale tradizionale del Senato). In tutto ciò vi sono elementi di paradosso perché le concezioni istituzionali del generale si coniugarono invece poi con la rapida costruzione di un nuovo partito gollista che in pochi anni assicurò al primo Presidente una netta maggioranza parlamentare, dando luogo a quel famoso *fait majoritaire* cui gli studiosi francesi attribuiscono un ruolo decisivo nella gerarchizzazione a favore del Presidente della forma di Governo della Quinta. Certo: il generale aveva addirittura sconsigliato in certe fasi la costituzione di quel partito; e sempre, comunque, egli tese a staccarsene – o a far finta io dico, di farlo –, continuando a teorizzare di essere egli una figura che si elevava al di sopra delle parti.

Questa è appunto una delle differenze sostanziali di concezione che differenzia il modello semipresidenziale rispetto al modello del Governo di legislatura a premier elettivo.

Il generale De Gaulle però aveva idee chiarissime anche su altri aspetti, meno coerenti con l'idea del Capo dello Stato al di sopra delle parti: per esempio, era chiarissimo per lui che il Capo dello Stato e non altri doveva essere Capo del Governo e dell'esecutivo in generale. Su questo, di nuovo, le memorie di Peyrefitte sono illuminanti.

In ogni caso la gerarchizzazione a vantaggio del Presidente che De Gaulle assicurò sin dal primo momento della vita della Quinta Repubblica, fu poi consacrata dalla riforma del 1962 che introdusse l'elezione diretta dal popolo: voluta, disse il generale, non certo per sè (riteneva che la legittimazione gli venisse dalla storia, e nulla di meno), ma per i suoi successori: ad evitare che i partiti politici riprendessero campo. Ma, ecco il punto per il riformatore a mio avviso costituzionale italiano, ciò non significa affatto che in altre condizioni e in altri paesi quel modello porti ai medesimi o analoghi risultati; non è affatto detto, nel bene e nel male. Tali esiti si devono appunto all'interpretazione «gaulliana» della Costituzione, mentre dal punto di vista strutturale-formale, il discorso era notevolmente diverso proprio perché c'erano state quelle influenze diverse che io ho cercato in qualche modo di descrivere. Infatti, l'elezione diretta il generale De Gaulle la introduce nel 1962 quando, avendo risolto la questione algerina, i movimenti di al-

cune forze politiche ed essenzialmente dell'MRP, l'equivalente della democrazia cristiana in Francia, gli fanno capire che la classe dirigente dei vecchi partiti potrebbe esser tentata dall'idea di dargli il benservito. È allora che egli contrattacca, forzando violentemente la situazione: ed ebbe contro tutti i partiti tranne il suo, a seguito della forzatura referendaria che compiette, ben sapendo di non avere dalla sua la maggioranza dell'assemblea nazionale. Non aveva la maggioranza nell'assemblea nazionale e ancor meno nel Senato: di qui il ricorso al referendum *ex art. 11* del 1962.

Un altro caposaldo del pensiero del generale, coerente con tutto quello che vi ho detto, è che egli aveva un fastidio evidente per i partiti politici. Egli era un uomo che non penso si possa definire diversamente che come democratico, ma era un democratico di stampo ottocentesco, era un democratico di una democrazia in cui appunto ai partiti non veniva riconosciuto altro che un ruolo marginale e che interpretava le istituzioni in questo senso.

Si prenda la sostituzione, nel 1962, di Debré, Primo Ministro di De Gaulle: perché viene sostituito da Pompidou? Viene sostituito proprio perché Debré, fedele alla sua impostazione fundamentalmente parlamentarista, non condivideva i passi in avanti che il generale aveva deciso di fare sulla strade della gerarchizzazione presidenzialista, e non condivideva un ruolo così sbiadito del *premier*, concepito da De Gaulle come tutti sapete, lo disse alcune volte chiaramente, una sorta di «primo attendente» del Presidente della Repubblica. Pompidou, che noi abbiamo conosciuto poi come Presidente francese, successore del generale, era uno che non era nemmeno parlamentare (era dirigente di una banca) e viene scelto come fedelissimo del generale a fare il Presidente del Consiglio, così come se il Presidente della Repubblica italiana scegliesse un suo *ex* Capo di Gabinetto per fare il Presidente del Consiglio. Ecco, Pompidou era bravo, preparato, tecnocrate, ma in politica non si era mai presentato pubblicamente tranne che naturalmente per il sostegno al Presidente: e garantiva di saper essere fedele ed abile esecutore delle direttive presidenziali. Non a caso il generale, dice a Peyrefitte: «Debré è un parlamentare nell'anima; dai tempi dell'R.P.F. voleva che la futura Costituzione non fosse affatto un sistema che desse poteri preminenti al Presidente, ma un vero sistema parlamentare all'inglese!». Come dire: una strategia istituzionale radicalmente diversa dalla mia ...

Questa convinzione di fondo spiega anche l'atteggiamento del generale sul settennato. Si prenda l'ipotesi (ne parlo perché è una di quelle ricorrenti, negli adattamenti presunti del sistema francese al caso italiano), di avere un Presidente della Repubblica elettivo però di durata uguale a quella delle Camere, non diversificata. Ebbene De Gaulle non ammetteva questa idea, perché, lungi dal temere la difformità fra maggioranza parlamentare e maggioranza che elegge il Presidente, rifiutava l'idea che il Presidente fosse espressione dello stesso meccani-

simo di scontro partitico che era la base ovviamente della formazione della rappresentanza nazionale; l'elezione dei due organi non era affatto opportuno, secondo lui, che fosse contestuale. Egli rifiutava inoltre l'idea di ridurre a quinquennato il settennato perché questo avrebbe di fatto sottratto, in tempi molto brevi, il potere di scioglimento al Presidente della Repubblica.

Ora, per venire all'ipotesi del Governo di legislatura con premier elettivo, quando negli anni Cinquanta, la crisi della Quarta Repubblica, provocata soprattutto dai problemi della decolonizzazione (sotto il profilo economico vi era stato anche in Francia un grande sviluppo), si era manifestata in tutta la sua evidenza, in seno alla sinistra democratica francese erano state avanzate una serie di proposte volte a loro volta ad affrontare i problemi del parlamentarismo secondo la linea che, come si è anticipato, era stata prevalente già negli anni Trenta.

Se si segue la genesi della proposta duvergeriana di elezione diretta del primo ministro, si vede infatti che essa altro non è che un'evoluzione dell'idea del «Governo di legislatura». L'idea del Governo di legislatura era stata discussa ed elaborata da Duverger e da altri dei circoli progressisti intorno a Jean Monet sin dalla fine degli anni Quaranta, quando già il funzionamento della Quarta si era orientato secondo il modello della Terza. Il Governo di legislatura non era pensato come un Governo eletto dal popolo: si sarebbe dovuto trattare di un Governo nato in Parlamento, ma la cui durata avrebbe dovuto coincidere con quella della legislatura. Il modello, come sempre, era Londra. Si pensò perciò di prevedere che un'eventuale sfiducia avrebbe comportato di diritto lo scioglimento delle Camere. Questo meccanismo a sua volta si riconduceva a proposte già avanzate all'interno della Sfi, il partito socialista, ma rimaste minoritarie nel secondo dopoguerra, le quali, a loro volta, si riconducevano a elaborazioni degli anni Trenta. Lo scopo era quello di giocare su questi istituti, e in particolare su quello più importante di tutti, lo scioglimento, per rafforzare e dare stabilità all'esecutivo; ma non c'era ancora l'idea del passaggio all'elezione diretta.

Essa invece viene avanzata in una serie di articoli su «Le Monde» da Maurice Duverger nel 1956, in risposta alle proposte che un altro insigne costituzionalista francese, insigne tuttora come del resto Duverger, George Vedel, aveva appunto avanzato. Vedel aveva suggerito il passaggio alla forma di Governo di tipo presidenziale, sul modello americano. Duverger rispose spiegando, con argomenti che erano in tutto simili a quelli che tuttora leggiamo nel nostro dibattito politico istituzionale, come e perché, a suo avviso, il modello presidenziale fondato sul concetto di separazione dei poteri e sugli altri istituti che conosciamo, non fosse conforme alla tradizione francese. E contrappose la sua proposta di Governo di legislatura, sorretto però, ecco la novità, dalla diretta elezione del Presidente o meglio del *premier*.

Perché questa scelta? La sua idea era che si trattasse di incidere sul funziona-

mento del sistema politico istituzionale più a fondo di quanto sarebbe stato possibile senza l'elezione diretta. Il timore dei riformatori francesi della sinistra democratica, Duverger e poi il circolo di intellettuali progressisti riuniti nel club Jean Moulin, era che il tradizionale Governo di legislatura senza premier elettivo avrebbe probabilmente avuto l'unico effetto, nella realtà francese (e in altre dove fosse consolidata un'elevata frammentazione partitica), di indurre i partiti a scegliere presidenti di consiglio deboli, che si sarebbero dimessi a comando o per crisi extraparlamentare determinata da un partito (magari nella prospettiva di una propria re-investitura).

Costoro avevano compreso che, come nel sistema tedesco, strumenti di rafforzamento del Governo come la sfiducia costruttiva, funzionano nei limiti in cui i governi *non* intendono dimettersi, e intendono continuare a governare. Ma se si tratta di governi che autonomamente si dimettono, è chiaro che il meccanismo non funziona: ecco le proposte di ulteriori marchingegni – che personalmente sconsiglierei – quali il divieto per il Presidente del Consiglio che si dimette, di essere rinominato Presidente del Consiglio, istituto non a caso adottato dalla Commissione De Mita-Iotti nella propria proposta di riforma costituzionale del 1994.

Di qui, di fronte all'esigenza di far funzionare in un sistema politico frammentato, caratterizzato quindi da un certo tipo di sistema partitico, la forma di Governo parlamentare, l'idea del Governo di legislatura sorretto da premier elettivo. La proposta si fondava sull'analisi del sistema inglese. La logica qual'era? Si partiva dalla constatazione che il sistema inglese funzionava, di fatto (non di diritto), in un certo modo. Ci si poneva poi la domanda di come fosse possibile importarlo. Si concludeva che, dato un certo sistema politico, era forse possibile tentare di farlo solo in questo modo, cioè sottraendo al circuito partiti-Parlamento l'investitura del Governo, affidata, piuttosto al corpo elettorale. Ecco, in pillole la *ratio* di questa idea, che poi ha fatto strada anche nel nostro paese.

Ma cosa ne deriva dal punto di vista delle concezioni generali? Primo: che nell'idea del Governo di legislatura a *premier* elettivo, la figura del Capo dello Stato resta; ma resta, ancorché di questo naturalmente si possa ampiamente discutere, come figura *effettivamente* rappresentativa dell'unità nazionale, pressoché depurato da qualsiasi «contaminazione» – fra virgolette naturalmente – rispetto alla funzione di indirizzo politico (non ha il potere di scioglimento, fra l'altro). Al contrario, nel modello semi-presidenziale succede esattamente l'opposto! La figura presidenziale si carica fortemente, anche senza giungere agli estremi della interpretazione «gaullista» della Quinta Repubblica, e inevitabilmente – per come è eletto e inevitabilmente per il ruolo che storicamente assume nei paesi dove la forma di Governo parlamentare non funziona bene (sia pure con differenziazioni che poi si potrebbero discutere) – di connotati politici. Assume i caratteri di figura partecipe dell'indirizzo, difficilmente potendo mantenere un ruolo di

garanzia e di stretta rappresentanza dell'unità nazionale, nella misura in cui il Presidente sia chiamato ad assolvere il proprio ruolo mediando fra i protagonisti di un sistema partitico frammentato e non sorretto da salde e vincolanti regole coalizionali. Ciò è del resto quanto avviene anche in forme di Governo strettamente parlamentari sotto il profilo strutturale-formale: di qui le diverse teorie costituzionalistiche che intendono il ruolo di «garanzia» del Capo dello Stato come un ruolo di c.d. «garanzia attiva» (o altra delle mille perifrasi che vogliono esprimere lo stesso concetto): espressione che cela lo sforzo di inquadrare l'esercizio, quanto meno, di funzioni di supplenza politica, cioè funzioni comunque di indirizzo politico.

In sostanza, l'alternativa concettuale tra modello semi-presidenziale e modello ad elezione o indicazione rigida del Presidente del Consiglio (di questo ultimo aspetto si potrebbe parlare a lungo, ma si tratta di tematica entro certa misura di dettaglio), costituisce l'alternativa fra un comando mascherato e un comando democraticamente investito, fra un modello chiaro o sincero e un modello ambiguo. Il Capo dello Stato nei sistemi semi-presidenziali nei quali gli si vuole (*rectius*, gli si deve) attribuire influenza e competenze nei confronti della funzione esecutiva, finisce con l'essere un Capo dello Stato che da un lato, come Capo dello Stato, pretende ossequio; dall'altro, però, come Capo dell'esecutivo, si occupa di indirizzo politico, anzi può rivelarsi la chiave di volta stessa dell'indirizzo politico, come dimostra l'esperienza francese. Invece, nel caso del Presidente del Consiglio eletto direttamente dal popolo, il rapporto Governo-Parlamento è dichiaratamente, apertamente il centro dell'indirizzo politico sia pure con la forte stampella e anche le conseguenti rigidità (un prezzo da pagare se si vogliono perseguire determinati esiti) dell'elezione diretta.

Tale elezione diretta poi, nei meccanismi di cui si è parlato in Italia, sarebbe stata ulteriormente rafforzata (e questo è un aspetto che apre tutto un campo di discussione che qui non tratto) dalla attribuzione al premier elettivo di una maggioranza garantita in Parlamento, il che certo porterebbe a un rafforzamento dell'esecutivo in dosi molto rilevanti: in proposito si tratta di valutare se è maggiore il rischio del Governo diviso o maggiore il rischio di concentrazione di potere politico che potrebbe derivare dall'interferire sulla formazione della rappresentanza allo scopo di assicurare al Presidente del Consiglio direttamente investito o direttamente indicato dagli elettori una maggioranza garantita. Come questo si coniughi, inoltre, con seggi proporzionali da garantire, questo è un discorso tutto da vedere.

Non ho la possibilità di affrontare altre questioni: e cioè come il modello in particolare ha circolato in Italia. Vorrei solo dire che a partire dai lavori di Serio Galeotti del 1966, a partire dalle elaborazioni o meglio dal dibattito fra gli studiosi (una larga parte dei costituzionalisti italiani nel 1973-74 partecipò a un fa-

moso dibattito organizzato dalla rivista «Gli Stati», coordinato da Franco Cangi- ni: da Mortati a Crisafulli a La Pergola, a Sandulli, a Mazziotti di Celso, conser- vatori e meno conservatori), il modello duvergeriano ha avuto sempre molto se- guito in Italia. La stessa proposta del Gruppo di Milano, diretta da Gianfranco Miglio e pubblicata nel 1983, era su questa linea: del resto era Galeotti colui che aveva steso la parte sulla forma di Governo. A costoro si possono aggiungere poi Augusto Barbera, Domenico Fisichella, Gianfranco Pasquino (fino all'autunno 1995) e molti altri.

Ma ciò che assolutamente non può mancare da questa mia conversazione, è parteciparvi la consapevolezza che forse alcuni di voi hanno ma non so se nel corso di questo Seminario è emersa con sufficiente chiarezza, che la stessa forma di Governo italiana del '48 è una forma di Governo che ha ereditato elementi dua- listici. Questo è un punto sul quale ci si dovrebbe particolarmente soffermare. Questa non è la sede per farlo compiutamente: mi limito perciò a richiamare gli atti della Costituente dai quali emerge con nitidezza l'ambiguità genetica della fi- gura presidenziale anche nell'Italia repubblicana. Si possono al riguardo richia- mare alcuni interventi di sintesi del relatore Meuccio Ruini o del relatore Egidio Tosato, i quali entrambi danno lucidamente atto della divisione dell'assemblea sul punto; e basta, forse, ricordare che lo stesso Ruini si pronunciò più volte a fa- vore dell'elezione diretta del Capo dello Stato, ma non in una logica presidenzia- lista fondata sulla separazione dei poteri secondo il modello americano proposto in sede costituente da Piero Calamandrei, bensì in una logica europea continen- tale di «parlamentarismo assistito» nel quale il Capo dello Stato avrebbe dovuto assumere funzioni di garanzia (come appunto nel progetto di costituzione fatto proprio dalla Costituente nel 1947; v. in particolare l'intervento di Ruini del 12 marzo 1947; quello di Tosato del 16 settembre 1947 e quelli conclusivi, sul pun- to, dello stesso Ruini, del 22 ottobre 1947).

Il fatto che un sistema partitico sufficientemente consolidato e forte, negli an- ni diciamo dal '48 fino ai primi anni Settanta, e in parte anche dopo, abbia di fat- to imposto un'interpretazione della Costituzione secondo lo schema della Re- pubblica dei partiti, per parafrasare Pietro Scoppola, non ci deve fare dimentica- re che nella Costituzione del '48, secondo le intenzioni dichiarate di parte dei co- stituenti – a partire dai citati Ruini e Tosato passando per Ambrosini, Bozzi, Sa- ragat e altri (e non cito qui i più rigorosi sostenitori del dualismo di matrice mo- narchica come Vittorio Emanuele Orlando, Condorelli, Nitti i quali ritenevano che il ruolo presidenziale sarebbe stato sminuito rispetto a quello del Re nello Statuto) – c'era l'idea che il Capo dello Stato dovesse avere un ruolo importante di riequilibrio, pur nel quadro di una forma di Governo parlamentare razionaliz- zata, anche e soprattutto nei confronti dei partiti.

Questa interpretazione emerge nitidamente in alcune fasi della nostra storia

costituzionale ed è stato ripreso da studiosi illustri che hanno interpretato in chiave varia questo potenzialità implicita, ma per molti anni ignorata o nascosta, della Costituzione italiana. Faccio pochi nomi e qualche esempio rapido. Primo: la tesi di Giuseppe Maranini. Maranini era convinto (almeno fino al 1962) che il ruolo del Capo dello Stato nel nostro ordinamento fosse molto più «forte» non solo di quello del Presidente della Quarta Repubblica ma financo del Presidente della Quinta. Ed era persuaso che tale ruolo potesse essere in concreto affermato utilizzando strumenti compresi nella Costituzione del 1948 (si legga in proposito l'illuminante introduzione a Duverger, *La Repubblica tradita*, Comunità, Milano, 1960). Del resto gran parte della nostra miglior dottrina, a proposito della figura del Capo dello Stato nell'ordinamento italiano, si è consumata intorno al tentativo di distinguere in maniera persuasiva fra poteri formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi, poteri formalmente e sostanzialmente presidenziali, poteri duumvirali, e così via: dietro questi sforzi, per lo più insoddisfacenti, c'è evidentemente un quadro costituzionale che può essere interpretato anche in forme e modi diversi.

Si pensi all'esperienza di Giovanni Gronchi. Vi è una lettera, che è rimasta abbastanza famosa, di Mario Bracci scritta nel 1958 a Gronchi. In essa Mario Bracci che era di cultura socialista – vorrei sottolineare questo: era socialista – diceva: «Se come a me sembra il decadimento dei Parlamenti da organi onnipotenti e preminenti è irreversibile ... sembra saggio fare subito ricorso agli strumenti di stabilizzazione ed equilibrio che esistono nel nostro sistema costituzionale. Vale a dire che bisogna spostare il regime, nei limiti consentiti dall'interpretazione della Costituzione ... dalla tradizionale prevalenza del parlamento ... alla prevalenza, invece, del Presidente della Repubblica, *verso quel tipo originale di Repubblica presidenziale che è reso possibile dalla lettera e dallo spirito della Costituzione e che il corso degli avvenimenti rivelerà, plasmerà e renderà adeguato alle esigenze del paese*». E ancora: «Il Presidente può svolgere in modo palese e intenso, più di quanto non abbia fatto finora la propria funzione di diritto politico ... La nostra situazione *non è paragonabile a quella della Francia a ... da noi non occorre mutare la Costituzione per governare efficacemente l'Italia perché il Presidente della Repubblica è in grado di fare funzionare regolarmente il Parlamento ...*» (BRACCI, *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parlam. e di pol. cost.*, n. 10, 1970).

Questi erano gli anni in cui, del resto, sia pure con taglio in parte diverso, Paolo Barile avanzava la teoria dell'*indirizzo politico costituzionale* di cui considerava il Presidente della Repubblica autorevole interprete: in Barile, come in altri studiosi del periodo, c'era l'idea che la sia pur limitata forma di responsabilità presidenziale di cui all'art. 90 Cost. (profondamente diversa rispetto alla vecchia inviolabilità regia) fosse l'indiretta conferma dell'effettività dei poteri presidenziali. Cito solo due parole conclusive dal saggio di Barile del 1960 sui poteri del Pre-

sidente della Repubblica (comparve, mi pare, nella *Rivista trimestrale di diritto pubblico*): dal fatto che la Costituente aveva tolto al Presidente tre poteri tradizionali del Re (sanzione, vertice dell'esecutivo, vertice della magistratura) «se ne arguì ... che il Capo dello Stato era stato ridotto al rango di organo meramente rappresentativo. Nulla di più inesatto: ad esso erano stati conferiti ... una quantità di poteri assai superiori a quelli del Re, e soprattutto, a differenza di quelli, aventi un preciso contenuto sostanziale ...». Tanto che Barile concludeva: «Oggi, la figura del Capo dello Stato si erge dunque con tutto il peso di una forza politica nuova ed autorevole fra gli organi politico-costituzionali tradizionali: e, accanto ed insieme alla Corte costituzionale, caratterizza la fisionomia di questa nostra Repubblica».

Come si vede l'affermazione del ruolo presidenziale non potrebbe essere più convinta e la teoria dell'indirizzo politico costituzionale ne è coerente coronamento. Il problema se mai è che, a mio avviso, ben difficilmente simili ricostruzioni si conciliano con l'idea del Presidente organo di garanzia (salvo appunto in quella logica di «garanzia attiva» che è altissimamente politica: e che infatti giustifica concettualmente l'elezione diretta; ma, aggiungo, non può non invadere il campo del potere esecutivo).

È interessante notare che, per certi aspetti, tutto si tiene. Il citato Mario Bracci fu vicepresidente della Corte costituzionale: suo assistente fu un giurista insigne che è stato giudice costituzionale a sua volta, e che è uno dei costituzionalisti più lucidi ed equilibrati al tempo stesso della scuola italiana, mi riferisco ad Enzo Cheli. Ebbene, chi ricostruisce la storia delle proposte – non dico semi-presidenziali – ma che puntavano a stabilizzare, riequilibrare il nostro frammentatissimo sistema politico attraverso la sottolineatura del ruolo presidenziale, eventualmente anche attraverso l'elezione diretta, non può non richiamare Enzo Cheli, insieme ad altri studiosi vicini al partito socialista del tempo – *in primis* Giuliano Amato – come uno dei più autorevoli ad aver avanzato di simili proposte negli anni Ottanta: pur ipotizzando una simile evoluzione nel quadro della concezione del Presidente come organo di garanzia. Si immaginava in altre parole che il Presidente avrebbe trovato nell'elezione diretta l'occasione per accentuare la sua autonomia dal sistema dei partiti. In coerenza con tutto ciò Cheli in occasione del Convegno di Taormina dei costituzionalisti (1984) suggeriva di abolire la controfirma sugli atti da considerarsi propriamente presidenziali.

La formula che già nel 1982 Enzo Cheli aveva utilizzato per sintetizzare la forma di Governo che al tempo egli preconizzava era quella del *modello parlamentare a correttivo presidenziale*. E cos'è se non il modello parlamentare a tendenza presidenziale del quale parlano i tedeschi o gli austriaci quando parlano del modello semi-presidenziale? Con ciò voglio dire che se è vero che una parte della dottrina, per certi aspetti, è persa orientarsi e con essa anche parte delle forze po-

litiche, sul fronte appunto del rafforzamento del rapporto Governo-Parlamento, magari con stampella elettiva, è altrettanto vero che vi è una tendenza, storicamente anche precedente, a interpretare e far evolvere la nostra Costituzione nella direzione che ho cercato di evocare, fondata appunto proprio sul rafforzamento del Capo dello Stato.

Spesso io stesso mi sono trovato a sorprendermi del recupero della proposta semi-presidenzialista in Italia che mi è parso – pur avendo studiato il riformismo istituzionale per molti anni – improvviso e inatteso, apparentemente incoerente con la nostra recente storia costituzionale (salva la circostanza che ispirarsi ai modelli francesi è *parte integrante* della tradizione costituzionale italiana). Nulla di più sbagliato. A ben vedere si tratta di un'evoluzione legata a una matrice dualista, che, come ho cercato di illustrare prima è stata sempre tipica dello Statuto e dell'assetto italiano fino al fascismo, ma che era comunque nei geni della stessa Costituzione del '48; che era stata puntualmente teorizzata da una parte sia pure minoritaria della dottrina; di cui vi sono tracce nella prassi di almeno un Presidente fino agli anni Ottanta e poi segni evidenti nelle presidenze da Pertini a Scalfaro (si leggano per esempio le valutazioni di un autore francese come Lauvaux in MOREL L., *L'Italie en transition*, L'Harmattan, Paris, 1997); e che, infine, era stata ripresa in ambito politico, sia pure con elementi di strumentalità che la resero più difficilmente assecondabile, dal partito socialista negli anni Ottanta.

In ogni caso non c'è dubbio alcuno che questa vena dualista (fautrice di un notevole rafforzamento della figura presidenziale) è ben presente nella storia costituzionale del nostro paese. Dunque non ci si deve sorprendere che il confronto su questo sia oggi riaperto in Italia ed anzi quella dell'elezione diretta del Capo dello Stato sia una delle terapie di cui si discute. Importante è essere consapevoli che la logica politico-istituzionale delle soluzioni che puntano sul rafforzamento della figura del Presidente (e dunque anche sulla sua legittimazione popolare diretta) e quella che punta sul rafforzamento del circuito Governo-Parlamento e soprattutto della figura del primo ministro (da eleggersi direttamente o almeno da collegare comunque col suffragio universale attraverso meccanismi di indicazione previa formalizzata), sono profondamente diverse, più ancora di quanto in sede politica si sia finto di credere in vista di intese altrimenti più difficili da concludere.