



PRESIDENZIALISMO QUATTRO SCENARI PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

Alla ricerca di stabilità, sul tavolo quattro sistemi di governo

Le riforme. Presidenzialismo, semipresidenzialismo, premierato e direttorio sono i modelli di forma di governo in Occidente: punti di forza e criticità nell'equilibrio tra governabilità e rappresentanza

di Francesco Clementi - a pagina 12

Francesco Clementi

Superato lo scoglio della prima legge di bilancio, l'anno nuovo ha trovato da subito la dichiarata volontà del Presidente Meloni e della sua maggioranza di voler impegnare se stessi e l'intero Parlamento intorno ad una rinnovata stagione di confronto politico, che porti a riforme costituzionali e istituzionali tese a favorire innanzitutto un governo stabile per l'intera legislatura.

Certo il tema delle riforme è una strada tortuosa, come dimostrano solo per restare ai momenti più noti - il fallimento della terza Commissione Bicamerale in tema, la «commissione D'Alema» del 1997-1998, e i due referendum costituzionali del 2006 (Berlusconi) e del 2016 (Renzi).

Tuttavia non sono mancate, in realtà, modifiche al testo costituzionale negli anni successivi: nella scorsa legislatura sono state ben quattro. Eppure, stavolta, non si tratterebbe di modificare singoli punti, pur rilevanti, della Carta. Ma di una vera e propria "grande riforma", tale da toccare cioè la forma di governo, e dunque l'intero assetto ed equilibrio dei poteri che, da sempre, storicamente ci qualificano. Non poco, insomma.

Per accompagnare tutto ciò, intanto può essere utile allora cogliere le principali caratteristiche dei quattro modelli di forma di governo che qualificano gli ordinamenti liberaldemocratici, sgombrando così pure alcune errate narrazioni, già in circolo.

In tal senso "presidenzialismo" è una parola che, come un ombrello lessicale, qualifica in realtà esperienze molto diverse: dagli Stati Uniti al Brasile, alla piccola Cipro, ad esempio. La sua efficacia sta in un sistema che, dentro una rigida separazione dei poteri, evita ogni forma di rapporto fiduciario tra potere legislativo ed esecutivo e garantisce una durata stabile dell'assetto istituzionale, in primis del governo, con un Capo dello Stato eletto direttamente che è an-

che Capo del Governo.

A fronte di questo aspetto si caratterizza tuttavia per una permanente conflittualità inter-istituzionale. Un fatto che finisce per far sì che il Presidente, pur eletto direttamente dal corpo elettorale, divenga facile "preda politica" - al contrario di quanto molti pensano - nelle mani del Congresso, portando rapidamente allo stallo decisionale.

Anche la forma di governo direttoriale - di cui la Svizzera rimane l'unico caso - garantisce una durata certa del Governo. Tuttavia il Capo dello Stato, che è anche Capo del Governo, non è eletto direttamente ed è in un formato collettivo (7 membri che a turno, per un anno, ricoprono il ruolo di Presidente).

Il suo rendimento istituzionale dipende interamente dalle difficili dinamiche politiche che si formano nell'Assemblea federale che elegge il Capo dello Stato: tali da mettere in crisi ormai anche la stessa "formula magica" di accordo politico che storicamente aveva marcato quella, già in sé peculiare, esperienza.

La "Cenerentola" delle forme di governo è quella semipresidenziale, nata in Francia tra il 1958 e il 1962.

Si tratta della più diffusa in Europa, sebbene le grandi differenze che vi sono, rendono il modello francese ancora quello di riferimento.

Pur con istituzioni stabili, il rendimento della forma di governo semipresidenziale è tuttavia incerto, nel senso che esso dipende fortemente dall'effetto-traino che si produce tra l'elezione presidenziale e quella parlamentare. Non essendo tuttavia un automatismo giuridico, vi è sempre il rischio di coabitazione (un primo ministro di colore politico opposto e contrario a quello del presidente eletto direttamente). Per ridurre questa eventualità, in Francia, da tempo, hanno introdotto però dei correttivi che rendono quasi impossibili le coabitazioni.

La forma di governo parlamentare detta primo-ministeriale (o anche premierato) è quella primigenia. Si caratterizza per il rapporto di fiducia

tra legislativo ed esecutivo, e mira a far sì che gli elettori, con il loro voto, determinino il Capo del Governo innanzitutto in quanto leader del soggetto (partito o coalizione) che ha vinto le elezioni. Al tempo stesso questa forma mantiene un Capo dello Stato arbitro neutrale, garante cioè del gioco politico-istituzionale (e motore di riserva in caso di crisi).

Pur dentro molte varianti, l'obiettivo è chiaro: far sì che gli elettori legittimino direttamente il Governo e il suo Capo per il tramite del voto ai partiti in Parlamento, senza tuttavia farlo eleggere direttamente dal corpo elettorale. Non a caso l'unica esperienza di premierato elettivo diretto e contestuale con il Parlamento - quella israeliana, tra il 1992 e il 1998 - è fallita innanzitutto poiché, combinata con la proporzionale pura per il Parlamento, provocava forte instabilità, dentro una forte rigidità sistemica.

Certo il premierato garantisce stabilità se funziona bene la sua interdipendenza con il sistema dei partiti; se ha una coerente legge elettorale (normalmente a maggioranza assicurata); se prevede norme che disincentivano crisi al buio, come il potere del premier di chiedere - e a determinate condizioni di ottenere - lo scioglimento anticipato.

Tuttavia, sapendolo, si può opportunamente intervenire, essendo la formula più equilibrata per rendere il cittadino-elettore, nel voto, tanto arbitro della scelta dell'indirizzo politico-governativo quanto appagato nella sua istanza rappresentativa.

@ClementiF

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Il premierato è la formula più equilibrata per l'elettore sul fronte dell'indirizzo politico e della rappresentatività



Ritaglio stampa ad uso esclusivo del destinatario, non riproducibile.

045688

**I quattro modelli allo studio**Schede a cura di **Francesco Clementi****1. PRESIDENZIALISMO****Nessun rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo**

La forma di governo presidenziale ha tre caratteristiche principali: (a) vive di istituzioni separate, così il titolare del potere legislativo, il Congresso, è separato dal titolare del potere esecutivo, il Presidente; (b) ha un Presidente che è sia Capo dello Stato sia Capo del governo; (c) opera, di regola, dentro un forma di Stato federale. Con una rigida separazione dei poteri, senza alcuna forma di rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo né alcuna possibilità di scioglimento anticipato del Legislativo, tanto il Congresso quanto il Presidente sono eletti direttamente dal corpo elettorale con durate e scadenze dei mandati temporalmente asimmetriche e diversificate.

Si tratta di un sistema ad istituzioni stabili, perché a durata garantita, tuttavia non necessariamente forte, in quanto fondato su uno strutturale conflitto inter-istituzionale.

La prima - e più nota - esperienza democratica è quella degli Stati Uniti, mentre in Europa il presidenzialismo esiste solo a Cipro.

2. SEMIPRESIDENZIALISMO**Possibile coabitazione tra Presidente e primo ministro**

È una forma di governo con tre caratteristiche principali: (a) vive di istituzioni collegate in quanto il Governo è potenzialmente sfiduciabile dal Parlamento; (b) ha un Presidente della Repubblica eletto direttamente, che può pure sciogliere anticipatamente il Parlamento, non eletto con il Presidente; (c) può essere a trazione presidenziale o parlamentare in ragione dell'esito elettorale, determinando -in assenza di omogeneità politica- una coabitazione tra Presidente e Primo Ministro (che ha la maggioranza parlamentare).

Per evitare la coabitazione, in Francia si è posposta di poco l'elezione parlamentare a quella presidenziale per godere dell'effetto politico di quest'ultima sulla prima, e si sono allineati i mandati a 5 anni, rendendo il Presidente potenzialmente anche leader della maggioranza parlamentare.

È un sistema ad istituzioni stabili ma non necessariamente forti, se non c'è coerenza e stretta connessione tra il sistema di elezione del Presidente e quello del Parlamento.

3. GOVERNO DIRETTORIALE**Organo esecutivo di tipo collegiale**

La forma di governo direttoriale esiste solo in Svizzera, e ha tre caratteristiche principali: (a) vive di istituzioni collegate, sebbene l'organo esecutivo - il Consiglio federale - sia di tipo collegiale (7 membri che, a turno, per un anno, ricoprono il ruolo di Presidente) e sia eletto dal legislativo, ossia dall'Assemblea federale, che non può essere sciolta dal Consiglio. Si tratta dunque di due organi che nascono collegati ma poi reciprocamente indipendenti; (b) ha un Presidente della Repubblica che è sia capo dello Stato sia capo del governo; (c) è un unicum che si innerva profondamente dentro la tradizionale forma elvetica di Stato federale.

Si tratta di un sistema ad istituzioni stabili perché a durata garantita, che dipende, tuttavia, dalla dinamica e dalla combinazione politica che i partiti determinano nell'Assemblea federale.

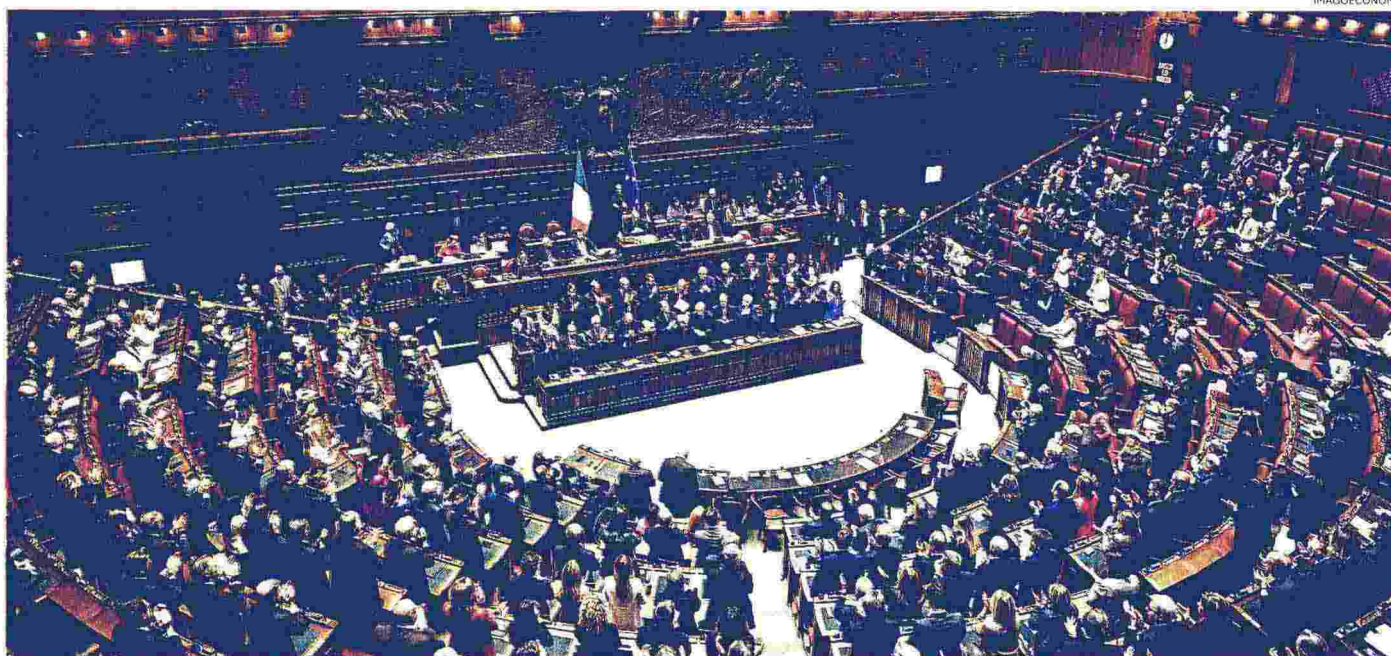
Dopo la fine dell'esperienza uruguayana del 1951, la Svizzera continua a rimanere l'unica esperienza esistente di forma di governo direttoriale.

4. PREMIERATO

Gli elettori con il voto scelgono anche il Capo del Governo

È la più antica forma di governo, e ha tre caratteristiche principali: (a) vive di istituzioni collegate, in quanto gli elettori con il loro voto nelle elezioni parlamentari determinano di fatto anche il Capo del Governo, che è tale in quanto leader, caso per caso, del partito di maggioranza o del primo partito della coalizione vincente le elezioni; e può ricevere dal Parlamento un voto di sfiducia; (b) ha un Capo dello Stato irresponsabile politicamente, e un Governo invece responsabile per ogni atto; (c) dipende fortemente dall'assetto e dalla forza dei partiti.

Ha tante varianti ma la legittimazione diretta dei governi è ormai la regola, perché il principale leader politico, indicato prima del voto, diventa poi il Capo del Governo, di norma per l'intera legislatura. È una forma che è fortemente condizionata dalla consistenza del sistema dei partiti e dalla legge elettorale: più i partiti sono deboli, più si adottano stringenti regole costituzionali e elettorali che li vincolino.



La nuove Camera. La riforma costituzionale varata nel 2020 ha ridotto a 400 il numero dei deputati (e a 200 quello dei senatori eletti)