



Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da

Gennaro Terracciano, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile

Marco Cardilli

Coordinamento

L. Ferrara, F. Rota, V. Sarcone

FASCICOLO N. 5-6/2015

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Enrico Carloni, Francesco Castiello, Salvatore Cimini, Caterina Cittadino, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Di Pace, Francesca Gagliarducci, Gianluca Gardini, Stefano Gattamelata, Maurizio Greco, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Francesco Saverio Marini, Gerardo Mastrandrea, Pierluigi Matera, Francesco Merloni, Riccardo Nobile, Luca Palamara, Giuseppe Palma, Germana Panzironi, Simonetta Pasqua, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Helene Puliati, Umberto Realfonzo, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Federico Titomanlio, Alessandro Tomassetti, Antonio Uricchio, Italo Volpe.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Carlo Rizzo, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

Forme di governo presidenziale e semipresidenziale. Le esperienze contemporanee di Stati Uniti e Francia

di Alessio Marotta*

Sommario

1. Introduzione; 2. La forma di governo degli Stati Uniti d'America; 3. La forma di governo francese; 4. Presidente e assemblee rappresentative: ipotesi di contrasto tra maggioranze.

Abstract

Il presente articolo, dopo un'introduzione teorica sulle forme di governo presidenziale e semipresidenziale, ne esamina le principali caratteristiche attraverso l'analisi delle esperienze contemporanee di Stati Uniti e Francia. La trattazione si concentra, in particolare, sul ruolo assunto dal Presidente della Repubblica all'interno dei due ordinamenti e sul rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo.

Negli Stati Uniti, caratterizzati da una forma di governo di tipo presidenziale, vi è una separazione netta tra i due poteri, in cui l'Esecutivo non dipende dal Legislativo. Il Presidente degli Stati Uniti, che riveste sia la carica di capo dello Stato che di capo del Governo, viene eletto su base nazionale senza la mediazione dell'organo legislativo, il Congresso, e senza la previsione di un vincolo fiduciario nei confronti di questo. D'altra parte, il Presidente non ha, ad esempio, il potere di sciogliere anticipatamente il Congresso.

Il sistema francese, tradizionalmente definito come semipresidenziale, contempla anch'esso l'elezione popolare del Presidente, cui attribuisce, in linea con la forma di governo presidenziale, importanti prerogative. L'ordinamento prevede, però, anche la figura del Primo Ministro, che, nominato dal Presidente stesso, deve per espressa previsione costituzionale dirigere l'azione del Governo. Il Governo è quindi qualificato nel caso francese come organo costituzionale, che, tra l'altro, è vincolato in virtù dell'istituto della fiducia al Parlamento.

L'articolo affronta infine le conseguenze che derivano dall'affermarsi nell'organo legislativo di una maggioranza di segno opposto rispetto a quella che ha appoggiato il Presidente nelle elezioni.

1. Introduzione

Il presente articolo esamina le principali caratteristiche delle forme di governo *presidenziale* e *semipresidenziale*, fornendo un'analisi concreta delle esperienze contemporanee di Stati Uniti e Francia. L'espressione "*forma di governo*" attiene alla titolarità e all'esercizio delle funzioni attribuite agli organi collocati al vertice dell'apparato statale¹. Entrambe le forme qui richiamate rientrano nel novero degli ordinamenti *democratici*, i quali poggiano su determinati elementi fondamentali, come il principio della separazione dei poteri, il riconoscimento di libertà civili e politiche, il pluralismo partitico e la garanzia dell'opposizione.

La forma di governo presidenziale, prevista dalla Costituzione degli Stati Uniti del 1787, si contraddistingue per una separazione *rigida* tra potere legislativo, destinato ad occuparsi della legislazione, e potere esecutivo, destinato a svolgere l'attività di governo nel quadro della normativa prefissata². Quest'ultimo è rappresentato dal *Presidente*, il quale viene eletto dal popolo e non è legato politicamente al *Parlamento*, organo titolare della funzione legislativa ed anch'esso legittimato da un'investitura democratica. Il Presidente si trova dunque al vertice dello Stato e dell'Esecutivo e la formazione della compagine governativa appartiene alle sue prerogative. Anche se Presidente e Parlamento esplicano le rispettive funzioni in modo autonomo e non dipendente l'uno dall'altro, il sistema prevede una serie di controlli reciproci al fine di evitare una situazione di prevalenza.

Il potere giudiziario ricopre infine un ruolo importante di contropotere.

La forma di governo semipresidenziale, che affronteremo a proposito della Quinta Repubblica francese, riprende alcuni elementi della forma di governo presidenziale, tra cui l'attribuzione di funzioni di indirizzo politico in favore del Presidente e la sua elezione a suffragio popolare diretto. Accanto a questi, sono presenti istituti propri delle esperienze parlamentari, in particolare il rapporto fiduciario che vincola il Governo, configurato come organo costituzionale, al Parlamento. In sostanza, il Presidente, in linea con la forma presidenziale, non si limita ad essere un garante dell'unità dello Stato ma detiene rilevanti poteri a livello decisionale, come nella scelta del Primo Ministro o nello scioglimento del Parlamento³. Al tempo stesso, non vi è una netta separazione tra legislativo ed esecutivo bensì il ricorso a forme di collaborazione e condizionamento fra i due poteri. L'ampiezza delle prerogative presidenziali possono, a seconda dei casi, qualificare una forma semipresidenziale in senso forte [Francia] o debole [Austria ad esempio], tenendo anche conto di eventuali prassi istituzionali in grado di accentuare o ridimensionare la superiorità di un determinato organo. Vi sono, infatti, ordinamenti caratterizzati da una prevalenza del Presidente rispetto ad altri dove, invece, a prevalere è la figura del capo del Governo, le cui competenze sono comunque puntualmente individuate dalle carte costituzionali di questo genere.

2. La forma di governo degli Stati Uniti d'America

La Costituzione degli Stati Uniti, approvata a Filadelfia nel 1787, ha gettato le basi per un ordinamento caratterizzato da una struttura federale e da una forma di governo di tipo *presidenziale*. Come anticipato, la forma di governo pre-

* Il lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della *double blind peer review*.

¹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, p. 180. L'Autore ritiene che la struttura di una forma di governo offra "la possibilità di individuare in concreto la natura democratica o autocratica di un ordinamento, a preferenza di un'analisi formale dei postulati ideologici racchiusi negli enunciati dogmatici dei testi costituzionali".

² *Ivi*, p. 548.

³ A. ANDREANI, *Sistemi costituzionali comparati*, Padova, 2011, pp. 284-285.

sidenziale implica una *rigida* separazione dei poteri, in cui il potere esecutivo non dipende dal potere legislativo.

Il Presidente degli Stati Uniti, che riveste sia la carica di capo dello Stato che di capo del Governo, viene eletto su base nazionale senza la mediazione dell'organo legislativo, il Congresso, e senza la previsione di un vincolo fiduciario nei confronti di questo. D'altra parte, il Presidente non ha il potere di sciogliere anticipatamente il Congresso. Entrambi gli organi traggono la propria legittimazione direttamente dalla collettività nazionale [a differenza di quanto accade nella forma di governo parlamentare] e l'equilibrio fra i due poteri poggia su un "dualismo paritario"⁴.

Nonostante la votazione, nel corso del tempo, di una serie di emendamenti al testo costituzionale ne abbia modificato in parte l'impianto originario, l'ordinamento statunitense ha sempre mantenuto un sistema di *check and balance* [controllo e bilanciamento reciproco] tra gli organi costituzionali. Questa impostazione, complementare alla separazione dei poteri⁵, ha contribuito a proteggere la democraticità del Paese contro il rischio di derive autoritarie⁶.

La struttura federale degli Stati Uniti, con la previsione di un'ampia autonomia in favore dei singoli Stati rispetto all'autorità centrale, ha ulteriormente aiutato in tal senso⁷. Gli Stati membri, infatti, risultano competenti in tutti gli aspetti che la Costituzione non riserva espressamente all'apparato federale, come stabilito dal *decimo emendamento*: "I poteri non delegati

dalla Costituzione agli Stati Uniti, o da essa non vietati agli Stati, sono riservati ai rispettivi Stati ovvero al popolo".

Il Presidente degli Stati Uniti ha tuttavia assunto, secondo alcuni⁸, un ruolo sempre più centrale nell'attuale sistema di governo. Ciò si deve, in particolare, alla crescita degli Stati Uniti come potenza di primo piano a livello internazionale e ai profondi cambiamenti economici, che hanno rafforzato progressivamente i poteri presidenziali rispetto ai poteri propri degli altri organi costituzionali.

Il *Presidente*, che come detto esercita i poteri di capo dello Stato e di capo del Governo, viene eletto per un periodo di tempo fisso, pari a quattro anni, e può essere riconfermato una sola volta. L'elezione del Presidente avviene tramite un procedimento che formalmente comporta due fasi. Inizialmente, il corpo elettorale di ogni Stato è chiamato ad eleggere gli "elettori presidenziali" [in numero uguale a quello dei deputati e dei senatori di ciascuno Stato ed in base ad una disciplina statale]. Questi ultimi, successivamente, riuniti in un organo federale, l'*Electoral College*, eleggono il Presidente. In realtà, i due grandi partiti americani, repubblicano e democratico, hanno già deciso i propri candidati attraverso apposite convenzioni nazionali; pertanto, è nel momento in cui i cittadini votano per gli elettori presidenziali, i quali sostengono uno dei candidati alla carica di Presidente, che avviene la vera scelta, essendo la seconda fase una mera formalità di procedura⁹.

Il Presidente è posto al vertice di tutta l'amministrazione federale, di cui nomina, con l'approvazione del Senato [una delle due Camere del Congresso], i più alti funzionari nonché i segretari preposti ai dicasteri amministra-

⁴ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, p. 687.

⁵ Così S. FABBRINI, *Il Presidenzialismo degli Stati Uniti*, Bari, 1993, p. 11, il quale osserva come attraverso tale sistema "si è cercato di trasformare la natura conflittuale, insita nel principio di separazione dei poteri, in una natura cooperativa".

⁶ M. TEODORI, *Costituzione italiana e modello americano*, Milano, 1992, p.30.

⁷ A. WILDAVSKY, *American federalism in perspective*, Boston, 1967.

⁸ J.P. BURKE, *The Institutional Presidency*, Baltimora, 1992; B. ACKERMAN, *The decline and fall of the American Republic*, Harvard University Press, 2010.

⁹ A. ANDREANI, *Sistemi costituzionali comparati*, Padova, 2011, p. 294.

tivi¹⁰. I segretari, corrispondenti ai nostri ministri, compongono il Gabinetto, il quale non ha tuttavia una propria autonomia giuridica poiché la Costituzione non prevede alcun organo collegiale sotto la direzione presidenziale. Questo assetto, se da una parte garantisce unitarietà alla politica del Presidente, che risulta titolare esclusivo della funzione esecutiva, dall'altra crea problemi a livello di coordinamento dell'attività dei vari dipartimenti¹¹.

La funzione legislativa federale è attribuita ad un *Congresso bicamerale*, composto da una Camera dei Rappresentanti e da un Senato. La Camera, presieduta da uno *Speaker* scelto tra i suoi membri, è formata da 435 deputati con mandato biennale eletti a suffragio universale nei singoli Stati e ogni Stato ha un numero di deputati proporzionale alla propria consistenza demografica. Il Senato è formato invece da due rappresentanti per Stato che vengono rinnovati per un terzo ogni due anni ed è presieduto dal Vice-presidente degli Stati Uniti.

Entrambe le Camere, le quali godono di poteri sostanzialmente identici, svolgono il proprio lavoro tramite commissioni permanenti specia-

lizzate per materia [*Standing Committees*] o tramite commissioni costituite di volta in volta, in particolare con poteri d'inchiesta [*Investigating Committees*]. In caso di contrasto fra le due Camere per l'approvazione di una legge, è prevista una commissione bicamerale [*Committee of Conference*] con il compito di risolverne le divergenze.

Spetta alla Camera dei Rappresentanti promuovere la procedura di *impeachment* e porre in stato d'accusa, per tradimento, corruzione o altri gravi reati, il Presidente e gli alti funzionari federali; il Senato, presieduto dal Presidente della Corte Suprema, funge in questo caso da organo giudicante.

Il Congresso dispone inoltre dell'importantissima competenza di proporre emendamenti alla Costituzione federale, che per l'approvazione necessitano della maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere e dei tre quarti degli Stati membri.

La Costituzione americana, in virtù del principio della separazione netta tra il potere esecutivo ed il potere legislativo, non prevede un'iniziativa legislativa da parte del Presidente. A quest'ultimo è tuttavia affidato il potere di raccomandare al Congresso l'adozione di determinate misure legislative. In particolare, il messaggio annuale del Presidente "sullo stato dell'Unione" è divenuto negli anni un vero e proprio programma legislativo, in cui vengono esposte le priorità del Governo non solo nei confronti del Congresso ma anche nei confronti dell'opinione pubblica¹². Da un punto di vista formale, rimane comunque necessario che le proposte di legge del Presidente vengano presentate da membri del Congresso. Altra prerogativa presidenziale di notevole rilevanza è rappresentata dal veto sospensivo sulle leggi approvate dal Congresso, che però può superare tale opposizione rinnovando l'approvazione

¹⁰ La nomina avviene secondo la prassi del c.d. *spoils system*, per cui le cariche vengono attribuite ad esponenti di fiducia del Presidente e del partito che lo ha sostenuto nelle elezioni. Lo *spoils system* si sviluppò inizialmente con l'obiettivo di avere maggiori garanzie che i programmi presidenziali fossero attuati ma diede poi luogo di fatto a "vistosi fenomeni di clientelismo amministrativo". Cfr. G. D'IGNAZIO, *La forma di governo degli Stati Uniti d'America*, in S. GAMBINO, *Le forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007, pp. 251 ss., il quale osserva che, anche se il sistema risulti oggi temperato dall'introduzione di criteri ispirati al merito e siano stati sottratti poteri al Presidente per la nomina dei funzionari di qualifica inferiore, "il potere di nomina rimane, tuttavia, molto ampio se si calcola che, al cambio della presidenza, circa 2000 alti funzionari vengono revocati e sostituiti con persone legate al nuovo Presidente, che occuperanno per il periodo dell'intero mandato presidenziale dei ruoli di primo piano nei vari dipartimenti e nelle agenzie federali".

¹¹ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 314.

¹² Sul punto cfr. G. RIZZO, *La Repubblica presidenziale*, Milano, 1973, p. 123.

della legge con i due terzi dei voti favorevoli. Le possibilità che le Camere confermino una legge bloccata dal Presidente sono nella pratica davvero remote¹³, il che contribuisce a rafforzare ulteriormente l'influenza del potere esecutivo su quello legislativo.

L'azione del Presidente deve tenere conto ad ogni modo delle maggioranze politiche espresse dalle due Camere. Questo perché può accadere che il partito che ha eletto il Presidente possa controllare una sola Camera o nessuna delle due, ipotesi peraltro sempre più concrete nell'ultimo periodo storico degli Stati Uniti. In presenza dunque di maggioranze difformi, il ruolo del Presidente risulta particolarmente delicato e "l'effetto di persuasione esercitato dalla sua figura ha specifico rilievo per conseguire l'adesione alle sue iniziative politiche"¹⁴.

D'altra parte, al Congresso spetta l'approvazione del bilancio annuale federale e il controllo della gestione finanziaria, che di fatto determinano a loro volta un controllo politico sull'Esecutivo; pertanto, il dissenso parlamentare nei confronti di una politica presidenziale eccessivamente onerosa può limitarne fortemente l'azione.

Le esigenze di coordinamento e di uniformità che riguardano l'ordinamento statunitense hanno reso necessaria la creazione di un potere giudiziario federale, che ha al proprio vertice la *Corte Suprema*¹⁵. Tale creazione è avvenuta grazie ad una serie di leggi del Congresso, in quanto la Costituzione prevede soltanto la Corte Suprema e attribuisce proprio all'organo legislativo federale l'istituzione delle corti di grado inferiore. Il sistema è articolato su tutto il territorio in corti distrettuali e corti d'appello; la Corte Suprema funge a sua volta da giurisdizione d'appello, sia in diritto che in fatto, nei confronti di queste ed è inoltre competente per le que-

stioni di diritto federale che sorgono di fronte ai giudici statali¹⁶. In alcuni casi la Corte Suprema decide invece in prima e unica istanza, tra cui la risoluzione di controversie in cui uno Stato sia parte in causa.

La Corte Suprema è composta da otto giudici ed un Presidente [*Chief Justice*], che vengono designati dal Presidente degli Stati Uniti, con il parere favorevole del Senato, e nominati a vita per assicurare la loro indipendenza dal potere politico.

Una questione estremamente rilevante riguarda la *judicial review*, ossia il controllo di costituzionalità delle leggi che la Corte ha esercitato senza una previsione costituzionale in tal senso¹⁷. Ciò a partire dalla nota sentenza della stessa Corte *Marbury v. Madison* del 1803, dove i giudici individuavano come proprio compito la valutazione della conformità delle leggi alla Costituzione, al fine di garantirne una posizione gerarchica superiore rispetto alle altre fonti normative. Le Corti federali hanno pertanto il dovere di non applicare una legge ritenuta in contrasto con il dettato costituzionale.

La Corte Suprema ha assunto un ruolo ancor più importante nell'evoluzione dell'ordinamento statunitense, se si considera che, in virtù del principio dello *stare decisis*, le sue sentenze vincolano l'intero sistema giurisdizionale.

3. La forma di governo francese

L'ordinamento francese è disciplinato da una Costituzione del 1958 che prevede una forma di governo tradizionalmente definita *semipresiden-*

¹³ Vedi S. FABBRINI, *Il Presidenzialismo*, op. cit., p. 21.

¹⁴ A. ANDREANI, *Sistemi costituzionali*, op. cit., p. 295.

¹⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, op. cit., p. 691.

¹⁶ Sul rapporto tra giurisdizione federale e giurisdizione statale, vedi M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia*, Napoli, 1996, pp. 235 ss.

¹⁷ Il controllo di costituzionalità, al di là del continuo dibattito politico sull'argomento, è stato "accettato e riconosciuto nella sua effettività da parte degli altri soggetti costituzionali, compresi gli Stati membri". R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983, p. 17.

ziale¹⁸. Tale forma, come detto in fase di *Introduzione*, collega soluzioni presidenzialiste alla dialettica tra Parlamento e Governo. Tuttavia, le ampie prerogative attribuite al Presidente della Repubblica, molte delle quali esercitabili senza la necessità di alcuna controfirma ministeriale, garantiscono alla sua figura una posizione di supremazia all'interno del sistema, che è stato così descritto anche "a spiccata tendenza presidenziale"¹⁹. Ciò vale sia nei confronti del Primo Ministro, nominato autonomamente dal Presidente, che rispetto al Parlamento, privato nel nuovo disegno costituzionale di buona parte delle proprie competenze²⁰.

La Costituzione francese derivava, infatti, dalla volontà di superare il precedente assetto caratterizzato da una forma di governo parlamentare decisamente accentuata e spesso indicata come causa della crisi della Quarta Repubblica. Si decise, quindi, di rafforzare il potere esecutivo ed in particolare il ruolo del Presidente, "unico organo competente a detenere e delegare l'autorità dello Stato"²¹.

Il *Presidente*, a partire dalla riforma costituzionale connessa al *referendum* del 6 novembre 1962, viene eletto direttamente dal popolo a maggioranza assoluta dei voti espressi. Qualora detta maggioranza non venga raggiunta nel primo turno, è previsto un ballottaggio fra i due candidati più votati. La durata del mandato

presidenziale è stata ridotta nel 2000 da sette a cinque anni e la revisione costituzionale del 2008 ha limitato a due i mandati consecutivi.

In base all'art. 5 della Costituzione, il Presidente garantisce il rispetto della stessa ed è arbitro destinato a salvaguardare il regolare funzionamento dei poteri pubblici. La disposizione in questione, alla luce della ricostruzione precedente, non esprime in realtà la rilevanza che l'organo presidenziale assume nell'ordinamento. Gli atti per i quali la Costituzione esclude esplicitamente la controfirma ministeriale implicano non solo un ruolo arbitrale quanto piuttosto la manifestazione di un indirizzo politico. In questo modo il Presidente nomina il Primo Ministro, accetta le dimissioni del Governo, può sciogliere l'Assemblea Nazionale dopo aver ascoltato il Primo Ministro e i Presidenti delle due Camere, può deferire al Consiglio Costituzionale in via preventiva l'esame di disegni di legge e di accordi internazionali e può indire il *referendum* su alcuni progetti di legge. Inoltre, in ipotesi di grave emergenza, può assumere poteri eccezionali propri di altri organi costituzionali ma senza poter sciogliere l'Assemblea Nazionale²². Tale assenza "nient'altro poteva significare, nell'intenzione del Costituente, che la volontà di potenziare l'organo presidenziale e concentrare nelle sue mani potere politico non spartito con altri organi dello Stato"²³. Sotto altro profilo, essa comporta l'irresponsabilità della figura del Presidente nei confronti del Parlamento, configurando al limite una responsabilità di tipo politico nei confronti del corpo elettorale²⁴. Gli atti del Presidente che rappresentano invece

¹⁸ M. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris, 1974.

¹⁹ S. GAMBINO, *Le forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007, p. 188.

²⁰ C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 174.

²¹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, p. 697. "A differenza, infatti, delle Costituzioni nate nell'immediato dopoguerra, che si caratterizzavano per una generale centralità dell'organo parlamentare, la Quinta Repubblica capovolge tale tendenza e soprattutto la concezione che vuole il Presidente della Repubblica organo costituzionale neutro a garanzia del funzionamento complessivo della organizzazione costituzionale dello Stato". Così S. Gambino, *Le forme di governo*, op. cit., p. 186.

²² Sull'argomento cfr. G. MORELLI, *Il capo dello Stato nella V Repubblica francese*, in Jus, 1969, p. 165.

²³ M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Irresponsabilità del capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in Riv. trim. di dir. pubb., 1/1982, p. 115.

²⁴ B. BRANCHET, *Contribution à l'étude de la constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la V république*, Paris, 1996.

l'esternazione di atti sostanziali del Governo, come la promulgazione delle leggi [di cui può richiedere il riesame parlamentare] e la nomina alle più alte cariche dello Stato, hanno bisogno della controfirma ministeriale.

Il *Primo Ministro*, come detto, viene nominato dal Presidente della Repubblica e a sua volta propone al Presidente la nomina [e la revoca] dei Ministri che andranno a comporre il *Governo*. In linea con le caratteristiche della forma di governo parlamentare, il Governo determina e svolge la politica nazionale, dirige l'amministrazione ed è responsabile nei confronti del Parlamento. La Costituzione non prevede però un necessario voto di fiducia iniziale; la fiducia deve essere acquisita solo se espressamente messa in dubbio, altrimenti l'appoggio parlamentare è presunto. La Costituzione stabilisce invece che il Governo deve dimettersi se colpito da mozione di censura proposta da almeno un decimo dei deputati e approvata a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Nazionale.

Nell'ambito dell'Esecutivo, il Primo Ministro occupa una posizione subalterna nei confronti del Presidente, "che realmente esplica le funzioni di direzione ed impulso della vita politica"²⁵. Oltre al potere di nomina del Primo Ministro, previsto esplicitamente dalla Costituzione, il Presidente ha di fatto esercitato anche un potere di revoca dello stesso, tramite la prassi della *démission-révocation*; il Presidente induce in sostanza il Primo Ministro a presentare le dimissioni del proprio Governo. Risulta evidente come l'utilizzo di una simile prerogativa contribuisca ad accentuare notevolmente l'aspetto *presidenziale* della forma di governo francese²⁶.

Nei casi in cui, tuttavia, la maggioranza presidenziale non coincide con la maggioranza

espressa in Parlamento si assiste ad una valorizzazione della figura del Primo Ministro. Durante tale fase, definita di "coabitazione", il Presidente dovrà tenere conto di una volontà popolare differente da quella che lo ha appoggiato nelle elezioni. Pertanto, alcuni atti, come la nomina di un Primo Ministro che non ha un consenso parlamentare sufficiente o, al contrario, il tentativo di revocare un Primo Ministro che invece dispone di quel consenso, potrebbero risultare non opportuni da un punto di vista politico²⁷.

Il *Parlamento* è bicamerale ed è composto dall'*Assemblea Nazionale* e dal *Senato*. I membri dell'Assemblea Nazionale sono eletti a suffragio diretto, per cinque anni, con un sistema maggioritario a doppio turno in collegi uninominali. Il Senato è invece eletto per nove anni, con un terzo dei membri che si rinnova ogni tre anni, a suffragio indiretto ed esprime la rappresentanza delle collettività territoriali della Repubblica.

L'Assemblea Nazionale ricopre un ruolo più importante rispetto al Senato. Le decisioni politiche più delicate, come la questione di fiducia e la mozione di censura, spettano infatti all'Assemblea e, in caso di conflitto tra le due Camere per l'approvazione di una legge, il Governo può chiedere all'Assemblea una decisione definitiva. Il peso politico di entrambe le Camere è tuttavia compresso dall'Esecutivo, poiché la legislazione parlamentare è limitata alle materie previste dalla Costituzione; negli altri casi interviene il Governo attraverso regolamenti²⁸. Vi sono inoltre delle materie in cui il

²⁵ A. ANDREANI, *Sistemi costituzionali comparati*, Padova, 2011, p. 333.

²⁶ Sul tema, C. PINELLI, *Capo dello Stato e Governo nel sistema e nell'esperienza della V Repubblica*, in *Diritto e società*, 1981.

²⁷ Vedi G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, p. 139.

²⁸ In questo senso, alla tradizionale gerarchia delle fonti, "ordinata verticalmente in base a concetti formali incentrati sulla forza superiore e potenzialmente illimitata [salvo i limiti costituzionali, nelle costituzioni rigide] della legge formale e la posizione subordinata e condizionata del regolamento, si è sostituita una ripartizione orizzontale, cioè basata sulla materia e sul contenuto, delle

Parlamento fissa con legge solo i principi fondamentali. Il Governo ha peraltro la facoltà d'iscrivere con priorità i propri progetti di legge all'ordine del giorno delle Camere e può infine far adottare un testo senza il voto parlamentare impegnando la sua responsabilità davanti all'Assemblea Nazionale.

La Costituzione del 1958 ha introdotto anche un organo di giustizia costituzionale, il *Consiglio Costituzionale*²⁹. Il Consiglio, a differenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, non si trova al vertice di una gerarchia di organi giudiziari. E' composto da nove membri, il cui mandato dura nove anni e non è rinnovabile. I giudici vengono designati per un terzo, rispettivamente, dal Presidente della Repubblica, dal Presidente dell'Assemblea Nazionale e dal Presidente del Senato. In aggiunta, i Presidenti della Repubblica cessati dalla carica sono membri a vita di diritto del Consiglio, a condizione che non svolgano funzioni per le quali vi è incompatibilità.

Il controllo di costituzionalità esercitato dal Consiglio riguarda leggi, impegni internazionali nonché i regolamenti delle assemblee parlamentari e si caratterizza per essere preventivo, cioè precedente all'entrata in vigore di tali atti. Il controllo, di norma facoltativo, è invece obbligatorio per i regolamenti parlamentari e le leggi organiche, ossia leggi che hanno per oggetto l'organizzazione e il funzionamento dei poteri pubblici. Il Consiglio dispone, inoltre, di ulteriori importanti competenze, come il con-

sferi di competenza normativa del potere legislativo e del potere esecutivo". E. CHELI, *L'ampliamento dei poteri normativi dell'esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, n.3. Tuttavia, il Parlamento, supportato da una giurisprudenza costante del Consiglio Costituzionale ha finito nella prassi per oltrepassare i limiti previsti dalla Costituzione. La legge ha così riassunto un ruolo più centrale all'interno dell'ordinamento giuridico. Cfr. S. GAMBINO, *Le forme di governo*, op. cit., pp. 194 ss.

²⁹ H. ROUSSILLON, *Le Conseil Constitutionnel*, Paris, 2008; D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 2010; J. PASCAL, *Le procès constitutionnel*, Paris, 2010.

trollo sulle elezioni parlamentari e sullo svolgimento del *referendum*.

Il Consiglio Costituzionale, a partire dai primi anni '70, ha progressivamente ampliato la propria sfera d'intervento nell'area dei diritti e delle libertà fondamentali, utilizzando come parametro per le decisioni la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 e il Preambolo della Costituzione del 1946, entrambi richiamati dal Preambolo della Costituzione del 1958.

Infine, con la riforma costituzionale del 2008, è stata prevista la questione di costituzionalità nei casi in cui il Consiglio di Stato o la Corte di Cassazione ritengano che una legge arrechi pregiudizio ai diritti e alle libertà costituzionalmente garantiti.

4. Presidente e assemblee rappresentative: ipotesi di contrasto tra maggioranze

Entrambe le forme di governo esaminate nella trattazione poggiano sull'elezione popolare del Presidente della Repubblica assieme ad una legittimazione democratica dell'organo legislativo. Ciò comporta la possibilità che la maggioranza parlamentare sia politicamente differente dalla maggioranza elettorale che ha appoggiato l'elezione del Presidente, andando a creare situazioni di conflittualità tra i due organi costituzionali. Il rischio, in questi casi, è la riduzione, più o meno marcata, della funzionalità delle istituzioni governative. Le ipotesi di dissonanza politica non producono, tuttavia, gli stessi effetti all'interno dei due ordinamenti.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, la mancanza di meccanismi istituzionali in grado di risolvere eventuali situazioni di stallo è stata ritenuta una delle principali debolezze del *presidenzialismo* americano³⁰. La rigidità del sistema è accentuata dal fatto che la durata del mandato presidenziale e di quello parlamentare è prestabilita dalla

³⁰ J.W. DAVIS, *The President as party leader*, New York, 1992, pp. 59 ss.

Costituzione e, come abbiamo visto, il Presidente non può sciogliere il Congresso così come il Congresso non può sfiduciare il Presidente.

In un simile contesto, è stata l'attività dei partiti a rivelarsi utile nell'agevolare un collegamento istituzionale tra i due organi³¹. In virtù della struttura federale statunitense e di caratteristiche attinenti al sistema elettorale, i due grandi partiti, Democratico e Repubblicano, hanno subito nel tempo un forte processo di decentralizzazione che ha finito per determinare "un'enorme flessibilità degli schieramenti all'interno delle Camere legislative e tale flessibilità si è dimostrata funzionale al mantenimento di rapporti stabili tra gli organi costituzionali in quanto è stato possibile riuscire a superare situazioni di irrigidimento politico che avrebbero potuto portare all'immobilismo del sistema di governo"³².

L'ordinamento francese contempla, invece, la possibilità per il Presidente di sciogliere anticipatamente l'Assemblea Nazionale; si tratta, peraltro, di un potere esercitabile senza controfirma ministeriale. L'esercizio di tale potere può consentire l'aumento dei seggi in favore del partito presidenziale e di riallineare in questo modo le maggioranze³³.

La portata della previsione è stata però ridimensionata, da una parte perché la durata del mandato del Presidente è stata equiparata a quella dell'Assemblea Nazionale, e dall'altra perché il rinnovo dell'assemblea rappresentativa si tiene, a partire dal 2002, successivamente all'elezione presidenziale.

L'elemento distintivo del *semipresidenzialismo* francese è rinvenibile, in realtà, nelle caratteristiche proprie della forma di governo. In parti-

colare, a fornire una maggiore capacità di risposta al problema in questione è la presenza della figura del Primo Ministro, che legato in virtù dell'istituto della fiducia al Parlamento, è in grado di garantire legittimazione all'azione del Governo. A differenza, infatti, dell'Esecutivo monocratico americano, dove non vi è un organo collegiale di governo rilevante da un punto di vista giuridico, il sistema francese poggia su una "struttura ad autorità duale"³⁴ composta dal Presidente e dal Primo Ministro.

Il Primo Ministro, in base alla Costituzione, "dirige l'azione del Governo" che, a sua volta, "determina e dirige la politica nazionale". Però, finché il Presidente gode della maggioranza nell'Assemblea Nazionale è lui nella pratica a guidare l'Esecutivo, assomigliando in questo caso al Presidente degli Stati Uniti, il quale è anche capo del Governo oltre che capo dello Stato. Se un partito diverso da quello presidenziale si afferma nell'Assemblea, il Presidente francese "deve cedere la sostanza del potere al Primo Ministro"³⁵.

In definitiva, la "ripartizione del potere"³⁶ all'interno dell'Esecutivo tra Presidente e Primo Ministro può aiutare a contenere i rischi derivanti da eventuali contrasti tra la maggioranza presidenziale e quella parlamentare, cosa che, al contrario, inasprisce ulteriormente nel sistema americano il conflitto tra i due organi, Pre-

³¹ W. CHAMBERS, *The American party systems: stages of political development*, New York, 1975.

³² G. D'IGNAZIO, *La forma di governo degli Stati Uniti d'America*, in S. GAMBINO, *Le forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007, p. 282.

³³ J. MASSOT, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Diarchie et hiérarchie*, Paris, 1993, pp. 96-97.

³⁴ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995, p. 135.

³⁵ R. ARON, *Alternation in government in the industrialized countries*, in *Government and Opposition*, 1981, pp. 3-21.

³⁶ G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale*, op. cit. L'Autore descrive così la situazione francese: "Con una maggioranza unificata il Presidente prevale sul Primo Ministro e la Costituzione che si applica è quella materiale [le convenzioni della Costituzione]. Viceversa, e alternativamente, con maggioranza disgiunta è il Primo Ministro sostenuto dalla propria maggioranza parlamentare a prevalere, anche perché la Costituzione formale [la lettera del testo costituzionale] gli conferisce il diritto di governare in proprio" [p. 139].

sidente e Congresso, democraticamente legittimati.