

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 1/2026

Data: 6 gennaio 2026

### ***La crisi e l'attualità della forma di governo parlamentare: tra soluzioni comparate e spunti per l'ordinamento italiano\****

*di Matteo Paolanti – Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale comparato presso l'Università degli Studi di Siena*

TITLE: Crisis and relevance of the parliamentary system: comparative solutions and ideas for the Italian legal system

ABSTRACT: L'articolo analizza la crisi contemporanea della forma di governo parlamentare, muovendo da una prospettiva comparata per individuare soluzioni utili all'ordinamento italiano. Dopo aver delineato la metodologia e il ruolo del diritto costituzionale comparato, la trattazione ricostruisce le origini, le dinamiche e le fragilità della forma di governo parlamentare, evidenziando come la crescente frammentazione sociale e la trasformazione della politica abbiano ridotto la capacità di governo stabile e la legittimazione democratica. L'indagine si concentra sui casi emblematici di Francia e Israele, mostrando, attraverso l'analisi della transizione dalla Quarta alla Quinta Repubblica francese e del fallito esperimento del premierato israeliano, come le riforme strutturali possano produrre risultati ambivalenti che non sempre portano a risultati soddisfacenti. In questo quadro, vengono passati in rassegna i punti critici della recente proposta di riforma costituzionale italiana, sottolineandone le prospettive e i rischi. L'articolo conclude proponendo la necessità di una forma di governo parlamentare "adattiva", capace di coniugare i principi

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

irrinunciabili della rappresentanza parlamentare con meccanismi di razionalizzazione adeguati alle sfide della contemporaneità, invitando a valorizzare il confronto e la cultura istituzionale come antidoti a riformismi semplicistici e demagogici.

The article analyses the contemporary crisis of the parliamentary form of government, adopting a comparative perspective to identify solutions for the Italian constitutional system. After outlining the methodology and the role of comparative constitutional law, the discussion reconstructs the origins, dynamics, and critical issues of parliamentarism, highlighting how increasing social fragmentation and the transformation of politics have diminished both the capacity for stable governance and democratic legitimacy. The inquiry focuses on the emblematic cases of France and Israel, showing - through an examination of the transition from the Fourth to the Fifth French Republic and the failed experiment of the Israeli 1990s reform - how structural reforms can lead to ambivalent results that do not always yield satisfactory outcomes. Within this framework, the recent proposal for Italian constitutional reform is examined, with emphasis on its prospects and risks. The article concludes by proposing the need for an “adaptive parliamentarism,” able to combine the indispensable principles of parliamentary representation with rationalization mechanisms suited to contemporary challenges, encouraging the value of institutional debate and culture as antidotes to simplistic and demagogic rush.

**KEYWORDS:** Forma di governo; Stabilità governativa; Frammentazione sociale; Riforme costituzionali; Comparazione giuridica; Form of government; Government stability; Social fragmentation; Constitutional reforms; Legal comparison

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: la comparazione come scelta di metodo. – 2. La forma di governo parlamentare. Fondamenti, crisi e orizzonti da una prospettiva italiana. – 3. Quando la forma di governo parlamentare entra in crisi: lezioni da Francia e Israele. – 3.1 La Francia tra Quarta e Quinta Repubblica. – 3.2. Il fallimento della riforma neo-parlamentare israeliana. – 4. Criticità e prospettive della riforma costituzionale italiana del c.d. “premierato”. – 5. Conclusioni: verso una forma di governo parlamentare adattiva.

## 1. Introduzione: la comparazione come scelta di metodo

Il diritto costituzionale contemporaneo si caratterizza per la crescente complessità degli ordinamenti democratici, dovuta sia alla moltiplicazione degli organi e dei meccanismi di controllo sia all'articolazione delle garanzie proprie dello stato di diritto. A differenza delle esperienze del passato, i sistemi attuali richiedono strumenti analitici specifici per essere compresi nella loro dinamica evolutiva<sup>1</sup>.

Da qui discende la centralità della riflessione comparatistica: l'attività del comparatista va intesa, innanzitutto, come esercizio metodologico essenziale per individuare analogie e differenze tra gli ordinamenti, nonché, in quanto occasione, per proporre soluzioni innovative attraverso un confronto sistematico e ragionato<sup>2</sup>.

Nel panorama della scienza giuridica, la comparazione gioca un ruolo delicato e strategico. Essa consente di superare una visione autoreferenziale degli assetti istituzionali e di mettere in discussione tanto i propri schemi concettuali quanto quelli altrui. Questa prospettiva suggerisce che lo studio comparato non si limiti a una funzione descrittiva, ma aspiri a operare un vero e proprio dialogo tra sistemi normativi, valorizzando le specificità e i contesti storici nei quali essi si sono evoluti.

Il giurista comparatista, in tale quadro, non assume soltanto il compito di "osservatore imparziale", ma si pone nella qualità di creatore di ponti tra contesti diversi<sup>3</sup>, interprete critico delle trasformazioni istituzionali, contribuendo così a ripensare continuamente mezzi e categorie utili alla gestione dei conflitti democratici e all'innovazione delle forme di governo.

Alla luce di tali brevi, ma opportune, premesse, il presente contributo si propone di analizzare l'evoluzione della forma di governo parlamentare, guardando da vicino sia i suoi punti di forza che le sue fragilità, ripercorrendo le esperienze di alcuni ordinamenti significativi e individuando possibili spunti di riforma e riflessione per il nostro ordinamento.

---

<sup>1</sup> L'esempio più classico è riscontrabile nel modello dello Stato liberale di estrazione ottocentesca. Cfr. P. COSTA, E. SANTORO, D. ZOLO, *Lo Stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli, 2002; R. BIN, *Stato di diritto*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2011, 1149 ss.

<sup>2</sup> Sulle fondamenta del lavoro di comparazione si rimanda a G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 1994.

<sup>3</sup> In un certo senso, l'attività di comparazione è equiparabile a quella del primo *Pontifex* della Roma arcaica: ossia, creare ponti a livello materiale e morale, sia nella pratica che nell'ambito più tipicamente intellettuale. Per un quadro tecnico accurato sul tema si rimanda a M. TALAMANCA, *Elementi di diritto privato romano*. 2. ed., Milano, Giuffrè, 2013, 6-14.

L'obiettivo di questo studio è duplice: comprendere se l'architettura parlamentare classica abbia esaurito la propria funzione storica o se, piuttosto, sia ancora suscettibile di adattamenti capaci di garantirne l'efficacia e la legittimazione anche di fronte alle sfide più attuali poste al meccanismo democratico.

## **2. La forma di governo parlamentare. Fondamenti, crisi e orizzonti da una prospettiva italiana**

La forma di governo parlamentare rappresenta uno degli schemi giuridici di organizzazione del potere più recenti nell'elaborazione della dottrina costituzionalistica. Prescindendo da considerazioni relative agli Stati e alle loro forme nei secoli della modernità e della prima contemporaneità<sup>4</sup>, la forma parlamentare si pone come una nuova frontiera per la gestione del potere in un Paese democratico-pluralista.

A differenza del modello presidenziale, più risalente e più uniforme nella sua declinazione<sup>5</sup>, l'esperienza parlamentare ha assunto nel tempo configurazioni molto diverse, rendendo questo schema istituzionale complesso e variegato.

Elia, in un suo contributo risalente<sup>6</sup>, individuava già alcuni tratti comuni che legano la dottrina del passato a quella odierna<sup>7</sup>. In particolare, egli indicava tre condizioni essenziali perché un regime possa dirsi parlamentare: la presenza del rapporto fiduciario tra esecutivo e assemblea parlamentare, tale da rendere il primo "un'emanazione permanente del potere legislativo"<sup>8</sup>; la chiara distinzione tra Capo dello Stato e governo, rapporto a cui si lega il potere di scioglimento del parlamento; l'assenza di predominio istituzionale del ramo esecutivo ovvero di quello parlamentare sull'altro.

Dunque, venendo alle due polarità gravitazionali intorno alle quali ruotano gli organi costituzionali nei sistemi parlamentari, serve distinguere i casi nei quali a prevalere sia,

---

<sup>4</sup> Con questa precisazione si intende delimitare l'analisi a quanto è stato elaborato nel diritto costituzionale dal Primo Dopoguerra in poi, considerandosi la Costituzione della Repubblica di Weimar come il primo laboratorio di idee per il costituzionalismo democratico contemporaneo. Cfr. AA.VV., *La Repubblica di Weimar. Costituzione e contesto*. Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2022.

<sup>5</sup> Con ciò facendo riferimento alla piana identificazione che ne fa G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Milano-Padova, Wolters Kluwer CEDAM, 2022, 182-183.

<sup>6</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto Vol. XIX*, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss.

<sup>7</sup> Per i riferimenti si veda L. ELIA, *Op.cit.*, 642-643.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

rispettivamente, il governo o l'assemblea. Nel caso del c.d. "sistema di governo parlamentare maggioritario"<sup>9</sup>, ci si trova dinanzi a una struttura caratterizzata dall'esistenza di due nuclei politici prevalenti, che rendono possibile il formarsi di una forte maggioranza parlamentare e, di conseguenza, una forte compagine governativa. In tali contesti – come il Regno Unito, il Giappone e (fino a pochi anni fa) la Spagna<sup>10</sup> – il governo, complice la solidità acquisita con i risultati elettorali, dirige il sistema con decisione, lasciando al parlamento un ruolo di supporto all'azione dell'esecutivo.

Ben diverso è il caso di quei Paesi che si qualificano per la sussistenza di numerosi partiti di una certa rilevanza all'interno dell'assemblea legislativa. Questa forma di governo "parlamentare-assembleare"<sup>11</sup> si caratterizza per una maggiore instabilità dell'organo governativo, il quale difficilmente potrà contare su maggioranze legate a una sola formazione politica e dovrà ricercare la fiducia attraverso la formazione di alleanze ed equilibri in parlamento. Questa differente declinazione del modello parlamentare è sperimentata nell'area del c.d. Benelux, in Grecia e in Italia, oltre ad essere stata adottata da Israele e dalla Francia della Quarta Repubblica.

Ciò premesso, la forma di governo parlamentare rappresenta storicamente la struttura istituzionale che meglio garantisce la tenuta democratica degli ordinamenti costituzionali, dimostrando una maggiore resilienza rispetto al presidenzialismo di fronte a crisi sistemiche e derive autoritarie<sup>12</sup>. Questa superiorità relativa deriva dalla natura intrinsecamente dialogica della forma parlamentare, fondata su meccanismi fiduciari che richiedono una costante negoziazione tra maggioranza e opposizione, e su un complesso di pesi e contrappesi più variegato rispetto alla rigida separazione dei poteri del sistema presidenziale<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, 498.

<sup>10</sup> Su questa affermazione si potrebbe ormai discutere, visti i cambiamenti della politica spagnola dovuti all'acquisita rilevanza di partiti diversi dal PP (Partido Popular) e dal PSOE (Partido Socialista Obrero Español) come Vox e la coalizione di SUMAR.

<sup>11</sup> S. TOSI, *Regime parlamentare e regime assembleare (per un ammodernamento di antichi moduli definitivi)*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente. Vol.4-Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1968, 599 ss.

<sup>12</sup> Il riferimento non può che andare alle vicende traumatiche che hanno vissuto alcuni Stati dell'Africa post-coloniale, nonché alcuni Paesi dell'America del Sud. Cfr. J.A. AMAYA, L. MEZZETTI, (a cura di), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 2022; T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC* n.4, 2022, 65-79; M. VOLPI, *Le molte facce del presidenzialismo*, in *DPCE*, n.1, 2023, 765-784.

<sup>13</sup> Il dibattito sulla capacità del presidenzialismo di fungere da strumento intrinseco di garanzia per la tenuta democratica di un ordinamento costituzionale è vivo da molto tempo. Guardando alla dottrina estera, e soprattutto quella statunitense, ben informata sul tema, si rimanda a: J. J. LINZ, *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of*

Tuttavia, la complessità dei meccanismi della forma di governo parlamentare, che ne costituisce al tempo stesso il pregio principale e l'elemento di maggiore vulnerabilità, espone questo impianto giuridico a specifiche criticità strutturali quando vengono meno le condizioni sociopolitiche che ne garantiscono il funzionamento ottimale<sup>14</sup>.

Il primo fattore critico risiede nella progressiva frammentazione del tessuto sociale, determinata dall'interazione di variabili economiche e culturali che alterano le modalità di formazione dell'opinione pubblica e di aggregazione degli interessi<sup>15</sup>. Questo processo si manifesta attraverso diversi indicatori empiricamente osservabili, quali il declino della partecipazione associativa "tradizionale", rappresentata dai sindacati e dai partiti di massa, l'atomizzazione delle identità sociali e la moltiplicazione di gruppi di interesse altamente specializzati, orientati alla tutela di istanze specifiche piuttosto che alla costruzione di visioni politiche comprensive<sup>16</sup>.

Tali fenomeni hanno reso più difficile, nel corso del tempo, la formazione di maggioranze stabili e programmaticamente coerenti, favorendo una forte volatilità elettorale e un rinnovato populismo<sup>17</sup>.

Il secondo elemento di criticità, naturalmente connesso col primo, è rappresentato dalla mutazione funzionale dei partiti politici, che hanno progressivamente abbandonato il ruolo di grandi agenzie di socializzazione e sintesi ideologica per trasformarsi in organizzazioni prevalentemente

---

*Democracy*, Vol. 1, No. 1, 1990, 51-69; S. MAINWARING, M. SOBERG SHUGART, *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, in *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, 449-471; A. PRZEWORSKI, et Al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World. 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI. *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 5, 2002, 151-179; S. LEVITSKY, D. ZIBLATT, *Come muoiono le democrazie*, Roma-Bari, Laterza, 2020.

<sup>14</sup> Così L. ELIA, *Op.cit.*, 665.

<sup>15</sup> La frammentazione della società è uno dei fenomeni maggiormente discussi a livello sociale e politico nell'attualità. È chiaro che tale squilibrio si riverbera anche a livello istituzionale; a questo riguardo si rimanda ad una interessante riflessione, seppur risalente, di U. POTOTSCHNIG, *Prospettive del pluralismo sociale oggi: problemi istituzionali* in *Il Pluralismo Sociale Nello Stato Democratico. Atti del 50 Corso di Aggiornamento Culturale dell'Università Cattolica*, Milano, Vita e pensiero, 1980.

<sup>16</sup> In relazione all'ascesa del contemporaneo concetto di individualismo, che si ripercuote inevitabilmente nella vita pubblica, non si può che fare riferimento alla celebre frase che pronunciò l'allora Prima ministra Margaret Thatcher in occasione di un'intervista all'inizio del suo ultimo mandato come Capo del governo del Regno Unito: «Non esiste la società. Esistono gli individui, uomini e donne, e le famiglie». Questa semplice e lapidaria ricostruzione della realtà rappresenta la *summa* di una determinata visione del mondo, la quale ha trovato grande affermazione negli ultimi decenni, influenzando anche la politica interna delle democrazie liberali occidentali. v. A. DAVIES, J. FREEMAN, H. PEMBERTON, 'Everyman a capitalist' or 'Free to choose'? *Exploring the tensions within Thatcherite individualism*, in *The Historical journal*, Vol.61.2, 2018, 477-501.

<sup>17</sup> Sul tema, a seguito della lunga onda populista che ha investito l'Italia e il resto delle democrazie occidentali a metà del passato decennio, si rimanda alla lettura di E. RISSO, *La conquista del popolo dalla fine delle grandi ideologie alle nuove identità politiche*, Milano, Guerini e associati, 2019.

elettorali, orientate alla massimizzazione del consenso a breve termine. È innegabile che questa trasformazione abbia prodotto conseguenze sistemiche di particolare rilevanza per il funzionamento del sistema di governo parlamentare: tra di esse, la perdita di capacità programmatica, la personalizzazione della leadership, l'accentuazione dell'instabilità politica e la riduzione della continuità dell'azione di governo. Questi fattori hanno contribuito alla crisi di legittimazione che attraversa molte democrazie contemporanee<sup>18</sup>.

Scendendo nel particolare, l'ordinamento italiano offre un esempio paradigmatico del modo in cui questi elementi critici interagiscono nel determinare la precarietà della forma di governo parlamentare. L'analisi diacronica del sistema politico italiano evidenzia una chiara correlazione tra la crisi dei partiti di massa tradizionali (avvenuta nei primi anni Novanta) e l'incremento dell'instabilità governativa.

Nel periodo che va dal 1948 al 1992, nonostante la presenza di un orizzonte multipartitico frammentato, la funzione di stabilizzazione svolta dalla Democrazia Cristiana – grazie alla sua capacità di aggregare forze minori e di garantire continuità di governo – aveva permesso il mantenimento di un equilibrio istituzionale relativamente saldo. La dissoluzione di questo stato di cose ha determinato una fase di persistente instabilità, caratterizzata dal susseguirsi di riforme elettorali volte a supplire attraverso l'ingegneria costituzionale alla mancanza di una cultura politica condivisa<sup>19</sup>.

Le diverse modifiche intervenute sul sistema elettorale – dal proporzionale puro alla formula mista maggioritario-proporzionale (*Mattarellum*, L. 276-277/1993), dal premio di maggioranza nazionale (legge Calderoli, L. 270/2005) al meccanismo proporzionale con soglie di sbarramento (*Italicum*, L. 52/2015, e *Rosatellum*, L. 165/2017) – rappresentano tentativi di rispondere attraverso modificazioni normative a problemi che affondano le radici nella trasformazione della società e del panorama politico<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> T. GINZBURG, A. Z. HUQ, *How to save a constitutional democracy*, University of Chicago Press, Chicago, 2018; T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Rivista AIC*, n.4, 2022, 65-79.

<sup>19</sup> Cfr. G. FERRI, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, No. 3, 2017.

<sup>20</sup> Interessanti sul tema gli studi storico-sociologici svolti da Pasquino e Bonfreschi in: G. PASQUINO, *The Disappearance of Political Cultures in Italy*, in *South European Society and Politics*, Vol. 23.1, 2018, 133–146; L. BONFRESCHI, P. CORDUWENER, *The Italian Party System before the crash: parties and the challenge of renewal in the 1980s*, in *Journal of Modern Italian Studies*, 28.2, 2023, 153–158.

Il ricorso frequente a riforme elettorali e costituzionali rischia di trasformarsi in una strategia di *displacement*, che svilisce le finalità di tali mezzi e che trasferisce l'attenzione dai nodi sostanziali della crisi democratica alle mere questioni procedurali.

Questa dinamica mette in luce una contraddizione strutturale delle democrazie contemporanee: da un lato, le sfide politiche richiedono visioni di lungo periodo e capacità di sintesi strategica; dall'altro, la necessità di ottenere consenso elettorale tende a privilegiare soluzioni di breve respiro, orientate all'immediato ritorno politico. In tale contesto, la tentazione di ricorrere a *dei ex machina* istituzionali rappresenta una deriva che rischia di indebolire ulteriormente la legittimazione della democrazia pluralista.

L'analisi delle criticità contemporanee suggerisce la necessità di superare approcci riduzionistici che individuano nei meccanismi giuridici la causa principale dell'instabilità democratica. La crisi del sistema assembleare appare piuttosto come l'epifenomeno di trasformazioni più profonde che investono le modalità di formazione del consenso, di organizzazione degli interessi e di costruzione dell'identità collettiva nelle società contemporanee.

### **3. Quando la forma di governo parlamentare entra in crisi: lezioni da Francia e Israele**

Come emerso dall'analisi precedente, la forma di governo parlamentare presenta due configurazioni principali, ciascuna associata a specifici vantaggi e vulnerabilità: quella maggioritaria, che offre più stabilità governativa, e quella assembleare, che espande la rappresentanza a condizione che vi sia una cultura del confronto ben radicata e condivisa all'interno della società e del sistema partitico.

Ebbene, il caso italiano – come si è visto – rappresenta uno scenario in cui le condizioni sociopolitiche che garantiscono il funzionamento della forma assembleare si sono progressivamente deteriorate: la frammentazione sociale, il declino dei partiti di massa, la volatilità elettorale, e l'erosione della cultura del confronto democratico hanno reso il sistema vulnerabile e instabile. Questa vulnerabilità strutturale ha alimentato nei decenni scorsi una ricerca ossessiva di soluzioni tecniche – riforme elettorali, modifiche costituzionali – come se l'architettura giuridica, modificata ad ogni tornata, potesse compensare la mancanza di cultura politica condivisa.

Ma come hanno affrontato altri ordinamenti democratici una criticità analoga? Quali soluzioni hanno sperimentato quando la forma di governo parlamentare – nella sua versione assembleare – si è rivelata inadeguata alle sfide della contemporaneità? E, soprattutto, queste soluzioni hanno prodotto risultati soddisfacenti, o hanno semplicemente spostato i problemi su un piano diverso?

A questa domanda fondamentale deve rispondere il nostro esame comparato. Si è scelto di focalizzare l'attenzione su due ordinamenti che hanno percorso strade diverse davanti alla crisi del forma di governo parlamentare: Francia e Israele. La scelta non è casuale, bensì fondata su precisi criteri metodologici: in primis, entrambi gli ordinamenti hanno sperimentato, nel corso del XX e XXI secolo, periodi di profonda crisi istituzionale generata dall'inadeguatezza della forma di governo parlamentare di fronte a frammentazione politica e tensioni sociali – crisi non dissimili da quelle che investono oggi l'Italia. Secondo, entrambi gli Stati hanno ricercato la cura a tutti i propri mali attraverso modifiche strutturali dell'architettura costituzionale, tentando cioè quello che l'Italia tenta oggi: riformare in modo radicale il sistema di governo. Tuttavia, le soluzioni scelte sono state diametralmente opposte: mentre la Francia ha optato per una transizione verso il semipresidenzialismo (1958), Israele ha tentato un'ibridazione tra elezione diretta del Capo dell'esecutivo e permanenza dei meccanismi fiduciari parlamentari (1992).

Partendo da questi presupposti, la domanda che guida la nostra indagine è duplice:

1. In che misura le riforme costituzionali possono effettivamente risolvere le crisi di governabilità derivanti da trasformazioni sociopolitiche profonde?
2. Quali insegnamenti critici possiamo ricavare dal successo parziale francese e dal fallimento israeliano per valutare la contemporanea proposta italiana di riforma costituzionale del c.d. "premierato"?

Nei paragrafi che seguono si analizzerà come la Francia, attraverso la transizione dalla Quarta alla Quinta Repubblica, abbia tentato di superare l'instabilità parlamentare mediante il ricorso al semipresidenzialismo, valutandone i risultati e il costo democratico. Si esaminerà inoltre il caso israeliano, che ha sperimentato una formula ibrida e fallimentare di premierato elettivo, chiarendo perché tale soluzione si sia rivelata strutturalmente incoerente. Ciò, come si potrà notare, si renderà fruttuoso per aprire una prospettiva comparativa su come questi precedenti illuminino criticamente le problematiche intrinseche della riforma costituzionale italiana oggi in discussione.

### 3.1 La Francia tra Quarta e Quinta Repubblica

A seguito della vittoria nella Seconda guerra mondiale, la Francia si trovò a fronteggiare una fase di profondi cambiamenti. In particolare, molti dubbi lasciò l'epilogo dell'esperienza della c.d. Terza Repubblica, la quale non si dimostrò abbastanza forte da resistere all'avanzata delle forze illiberali che poi favorirono il crollo del Paese nelle mani dei nazionalsocialisti e la contestuale creazione del regime collaborazionista di Vichy<sup>21</sup>.

Per questi motivi – avendo riassunto in poche righe la vicenda degli ultimi anni della storia francese precedenti al secondo conflitto mondiale – dopo la liberazione del 1944, si giunse in breve tempo all'istituzione di un'assemblea costituente<sup>22</sup>, la quale ebbe il merito di proporre la creazione di una nuova repubblica parlamentare<sup>23</sup>. Il sistema, così configurato, si caratterizzava per un rafforzamento ulteriore dell'Assemblea nazionale e la contestuale diminuzione dei poteri del Capo dello Stato, in tal modo contribuendo a realizzare un avvicinamento a esperienze tipiche del tempo, come sarebbe stata anche quella italiana<sup>24</sup>.

Tuttavia, diversamente dal contesto cisalpino, l'agone politico che caratterizzò la nuova Repubblica francese si rivelò particolarmente frammentato, mostrando sin dall'inizio alcuni squilibri di sistema. Per dare una precisa collocazione di quanto si riporta, basti osservare i risultati delle prime consultazioni elettorali che seguirono la Liberazione: mentre in Italia, almeno fino alla fine degli anni Cinquanta, la Democrazia Cristiana rappresentava la forza politica in grado di coalizzare quasi metà (se non di più) dell'elettorato – portando in dote al Paese una stabilità

---

<sup>21</sup> Per un contributo di tono tipicamente storico si rimanda a J.F. SIRINELLI, R. VANDENBUSSCHE, J. VAVASSEUR-DESPERRIERS, *Storia della Francia nel Novecento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>22</sup> J. BECKER, *Histoire politique de la France depuis 1945*, Malakoff, Armand Colin, 15-16.

<sup>23</sup> Volendo essere maggiormente esaustivi, a differenza del processo costituente italiano, la costituzione della Quarta Repubblica francese non visse tempi semplici. In particolare, la prima bozza fu bocciata in sede di referendum popolare per via dell'accentuato impianto assembleare che vi faceva da sfondo. Solo nel 1946, a seguito della ridiscussione del progetto costituente, si giunse alla vera e propria creazione della Quarta Repubblica. Sul tema: C. DECARO, *Il Parlamento della IV Repubblica: identità assembleare ritrovata?*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 8, 2004, 165-182; M. CALAMO SPECCHIA, *La riforma della Costituzione francese del 1958 e le ragioni della difficile esportabilità di un modello a geometria variabile*, in *Astrid-Rassegna, La riforma della Costituzione in Francia - Roma, 19 novembre 2008*, 2.

<sup>24</sup> Similmente all'interpretazione del ruolo del Presidente della Repubblica italiano, nei primi anni del nuovo ordinamento costituzionale, anche in Francia il Presidente deteneva un ruolo di rappresentanza del Paese; L. SCACCHI, *Il contesto storico della nascita del semipresidenzialismo francese*, in AA.VV., *Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi» Ricerca 2024: Premierato, Cancellierato, Semipresidenzialismo e Presidenzialismo: uno sguardo comparato*, 345.

governativa difficilmente replicabile<sup>25</sup> – in Francia, anche per allontanare dal potere il forte Partito Comunista, i partiti centristi dovettero immediatamente ricorrere alla creazione di coalizioni di governo, le quali, tuttavia, non godettero di particolare stabilità<sup>26</sup>.

Per evitare il collasso del progetto costituzionale, si cercò di adottare misure volte a contenere le forze giudicate pericolose e radicali (in particolare il Partito Comunista) e, parallelamente, a consolidare l'area centrista. In quest'ottica si inquadrano la *loi des apparentements*<sup>27</sup> – che, tra l'altro, anticipò il successivo tentativo italiano di rafforzamento del centro incarnato dalla Legge Scelba del 1953<sup>28</sup> – e la proposta di riforma dell'art. 45 della Costituzione francese avanzata dal Presidente del Consiglio Mendès France<sup>29</sup>.

Ad ogni buon conto, entrambe le soluzioni non portarono ad alcun miglioramento sostanziale al sistema che si tentava di emendare. A peggiorare la grave crisi della Quarta Repubblica contribuirono anche le circostanze storiche: negli anni Cinquanta la Francia dovette affrontare la delicata fase della decolonizzazione, che aggravò la precarietà istituzionale e scosse profondamente l'opinione pubblica<sup>30</sup>. In questo contesto instabile, la Francia rischiò seriamente di sprofondare in una guerra civile; tale scenario fu evitato – non senza tensioni – grazie alla nomina come Capo del

<sup>25</sup> Nello specifico, si intende fare riferimento agli anni del c.d. “Centrismo”, corrente politica il cui fautore è riscontrabile in Alcide de Gasperi. Sul tema: G. BAGET BOZZO, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e Dossetti, 1945-1954*, Firenze, Vallecchi, 1974.

<sup>26</sup> L. SCACCHI, *Op.cit.*, 347.

<sup>27</sup> L. 51519/ 9 maggio 1951.

<sup>28</sup> Esaminando il contesto in cui si poneva la Legge Scelba e raffrontandolo con la vicenda francese si troveranno senz'altro numerose similitudini. Cfr. D. POSSANZINI, *L'elaborazione della cosiddetta 'legge Truffa' e le elezioni del 1953*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, Vol. 46.1, 2002, 49-93.

<sup>29</sup> A seguito della revisione costituzionale, si istituiva il meccanismo di presentazione alle Camere dell'intera squadra di governo. Prima della modifica, dinanzi al parlamento si sarebbe solamente presentato il Presidente del Consiglio, il quale avrebbe esposto il suo programma alle assemblee al fine di ottenerne la fiducia. v. M. GUERRA, *Il Governo Mendès France e i caratteri della forma di governo parlamentare in Francia*, in *Il Politico*, Vol.61.4, 1996, 607-628.

<sup>30</sup> Il processo di decolonizzazione, soprattutto in Francia, lasciò dolorosi strascichi sia per la politica dell'epoca che per la popolazione del Paese. Il grande cambiamento fece sì che il tessuto sociale – intendendo sia coloro che vivevano nella Francia metropolitana che coloro che vivevano nelle colonie – non seppe rispondere in maniera uniforme e adeguata all'evoluzione dei tempi. Perfetto esempio della difficile condizione francese del tempo fu la guerra di liberazione algerina, che contrappose istanze libertarie a movimenti fortemente violenti a favore del mantenimento dello *status quo*. Sul tema si confrontino due letture decisamente di tono diverso ma utili a comprendere gli eventi cui si è accennato: F. FANON, *I dannati della terra*, Torino, Einaudi, 1971; T. SHEPARD, *The Invention of Decolonization the Algerian War and the Remaking of France*, Ithaca, N.Y Cornell University press, 2006.

governo dell'eroe di guerra Charles de Gaulle, il quale accettò "l'investitura" a condizione di poter riformare l'ordinamento in senso maggiormente presidenziale<sup>31</sup>.

Con l'approvazione della Costituzione del 1958, caratterizzata dal c.d. semipresidenzialismo ancor oggi vigente e da una minore rilevanza della compagine parlamentare, venne meno il parlamentarismo che aveva contrassegnato, seppur in modi diversi, più di metà secolo della storia della Francia. Il fallimento di quel progetto fu dovuto a una serie di fattori soverchianti rispetto al fragile sistema predisposto dalla Carta fondamentale del 1946; molto probabilmente le condizioni sociopolitiche del Paese non concessero tempo alla Quarta Repubblica di aggiustarsi e rafforzarsi intorno alle istituzioni che si intendeva consolidare. In ogni caso, da questa fase di crisi la Quinta Repubblica seppe stabilizzarsi attraverso il sacrificio temporaneo di quel pluralismo politico<sup>32</sup> che le forze di liberazione volevano tutelare a seguito dell'esperienza vissuta nel secondo conflitto mondiale. A questo riguardo, Leopoldo Elia fa notare che la nuova fase costituzionale fu caratterizzata da un periodo dittatoriale – nel senso romanistico del termine – che venne fatto cessare solo alla soluzione del problema algerino<sup>33</sup>.

A conti fatti, l'azzardo di De Gaulle ripagò il Paese con un periodo di benessere sociale e di rafforzamento progressivo delle componenti democratiche. Tuttavia, non è possibile conoscere cosa sarebbe potuto accadere qualora il meccanismo parlamentare avesse funzionato. Probabilmente la Repubblica francese avrebbe raggiunto uno standard di confronto politico più alto, oppure sarebbe precipitata nel caos perdendo per molto tempo quel ruolo che si era guadagnata nei secoli, quando era stata una potenza politica ed economica a livello mondiale. Dunque, la transizione dalla Quarta alla Quinta Repubblica rappresenta un caso emblematico di come la stabilità istituzionale non possa essere garantita solo da una determinata architettura costituzionale, ma dipenda in misura decisiva dal contesto storico-sociale e dalla capacità delle istituzioni di adattarsi. La fragilità della Quarta Repubblica derivava non soltanto dal suo disegno parlamentare, ma soprattutto dalla

<sup>31</sup> F. MODERNE, *La nascita delle costituzioni europee dopo la Seconda guerra mondiale: il caso francese*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 1997, 51 ss.

<sup>32</sup> La soluzione messa a punto dal generale De Gaulle, efficace dal punto di vista economico e per la stabilità politica del Paese, è stata criticata soprattutto per quanto concerne il limitato apporto di alcune compagini politiche all'interno del dibattito pubblico francese. Sull'argomento cfr. *ex multis*: D. ROUSSEAU, S. CECCANTI, *L'ordinamento costituzionale della Quinta Repubblica francese*, Torino, Giappichelli, 2000; R. BRIZZI, *Alle origini del semipresidenzialismo francese: Debré, il Generale e la costituzione della Quinta Repubblica*, in *Contemporanea*, Vol. 12.1, 2009, 53–86; S. VENTURA, *I primi 50 anni della Quinta Repubblica francese*, in *Nuova informazione bibliografica*, Vol. 27.3, 2010, 511–536.

<sup>33</sup> L. ELIA, *Op.cit.*, 668.

frammentazione del sistema partitico e dalle tensioni internazionali e coloniali che ne avevano minato la tenuta. In questa prospettiva, l'esperienza francese mostra in che modo le scelte di ingegneria costituzionale debbano essere valutate: ossia non solo in astratto, ma anche in relazione alla loro effettiva capacità di produrre equilibrio istituzionale e di rafforzare nel tempo la legittimazione democratica.

L'attualità politica francese offre una validazione di questa lettura interpretativa: l'instabilità che ha investito il Paese durante la seconda presidenza Macron dimostra come anche il sistema della Quinta Repubblica, tradizionalmente considerato più solido rispetto al predecessore, possa rivelarsi a sua volta incapace di gestire crisi di governabilità quando vengono meno le condizioni sociopolitiche di base<sup>34</sup>.

Dopo le elezioni legislative anticipate del luglio 2024, l'Assemblea Nazionale si è frammentata in tre blocchi dalle visioni politiche tra loro inconciliabili – il *Nouveau front populaire* di sinistra (182 seggi), la coalizione *Ensemble* di Macron (168 seggi) e il *Rassemblement national* (143 seggi) – nessuno dei quali in grado di raggiungere la maggioranza assoluta di 289 deputati.

Questa situazione ha prodotto un'instabilità governativa di intensità eccezionale: nel giro di quindici mesi si sono succeduti ben tre primi ministri (Michel Barnier, François Bayrou e Sébastien Lecornu), tutti caduti per mozioni di sfiducia o costretti alle dimissioni prima ancora di presentarsi all'Assemblea. In particolare, il caso di Lecornu rappresenta un *unicum* nella storia costituzionale francese: nominato il 9 settembre 2024, si è dimesso dopo appena 27 giorni da quando era stato incaricato (senza quasi riuscire a nominare i ministri), stabilendo il record del mandato più breve per un premier della Quinta Repubblica<sup>35</sup>. La successiva nomina dello stesso Lecornu per un ulteriore tentativo non ha rappresentato che una mancanza totale di idee su come affrontare l'impasse venutosi a creare.

La crisi si è aggravata ulteriormente a causa dell'urgenza di approvare una manovra finanziaria per contenere un deficit salito al 5,8% del PIL e un debito pubblico che ha raggiunto il 113,9% del PIL, ben oltre i parametri dettati dalle istituzioni europee. I ripetuti tentativi di utilizzare l'articolo

---

<sup>34</sup> Discorso che si rivela valido anche per la Quinta Repubblica, se si guarda agli ultimi anni di instabilità governativa che stanno colpendo la Francia. Per una ricognizione recente cfr. S. CECCANTI, *La crisi odierna della Quinta Repubblica: qualche ipotesi sulla sua natura e sulle possibili vie d'uscita*, in *Federalismi*, Vol. 26, 2025, iv ss.

<sup>35</sup> THE ECONOMIST, *France's Fifth Republic is in unprecedented turmoil*, 6 ottobre 2025, <https://www.economist.com/europe/2025/10/06/frances-fifth-republic-is-in-unprecedented-turmoil>, (ultima consultazione 16 ottobre 2025).

49.3 della Costituzione per far approvare i bilanci senza voto parlamentare e le richieste di austerità nei confronti di lavoratori e pensionati hanno ulteriormente esasperato l'opposizione e lo stesso tessuto sociale, alimentando una spirale di sfiducia che ha finito per paralizzare del tutto l'azione di governo, tanto da far preconizzare la venuta di una "Sesta Repubblica"<sup>36</sup>.

Paradossalmente, il sistema che De Gaulle aveva concepito proprio per superare l'instabilità della Quarta Repubblica si trova oggi a replicare – forse in forma aggravata – le stesse dinamiche assembleari che aveva inteso eliminare. La crisi francese lascia quindi una riflessione di fondo: è probabile che nessuna architettura costituzionale, per quanto razionalizzata e calata nel suo tempo, possa garantire stabilità in un momento di vuoto politico e di assenza di una cultura politica condivisa<sup>37</sup>.

### 3.2. Il fallimento della riforma neo-parlamentare israeliana

Venendo all'analisi del caso israeliano, si pone la necessità di introdurre brevemente il contesto su cui si mosse l'infelice cammino della riforma che vide protagonista la politica del Paese mediorientale negli anni Novanta dello scorso secolo.

Le criticità che interessano lo Stato di Israele affondano le proprie radici in una base ideologica incerta e in un conflitto politico connesso alla gestione della comunità. L'assenza di consenso sul vivere comune è visibile sin dalle origini dell'esperienza israeliana, in particolare nella vicenda costituente. Rabello, Groppi e Ottolenghi<sup>38</sup> mettono in evidenza come l'Assemblea costituente del 1948 abbia presto abbandonato l'idea di una costituzione unitaria, ostacolata dal persistente dissidio

---

<sup>36</sup> M. CLEMENT, *France's 'perpetual political crisis' renews calls for a Sixth Republic*, in *The Observer*, 12 ottobre 2025, <https://observer.co.uk/news/international/article/frances-perpetual-political-crisis-renews-calls-for-a-sixth-republic> (ultima consultazione 16 ottobre 2025); M. PURSEIGLE, *France's political upheaval isn't temporary - it's a profound constitutional crisis*, in *The Guardian*, 14 ottobre 2025, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2025/oct/14/france-constitutional-crisis-prime-minister-president> (ultima consultazione 16 ottobre 2025).

<sup>37</sup> Da un punto di vista sociopolitico, risulta particolarmente interessante la lettura "pop" proposta da Salvia degli ultimi anni della presidenza Macron. Il presidente francese, in particolare, avrebbe scelto di affrontare questa fase di diffusa crisi politica dell'Occidente adottando un approccio di tipo "bonapartista" – con riferimento all'opera di Karl Marx *Il 18 Brumaio di Luigi Bonaparte* –, ossia costruendo un'estetica politica volutamente artefatta della propria persona e del proprio sistema di governo, nel tentativo di rifondare una nuova forma di legittimità. Cfr. M. SALVIA, *Cosplayers*, Roma, 2025.

<sup>38</sup> T. GROPPI, A.M. RABELLO, E. OTTOLENGHI (a cura di), *Il sistema costituzionale dello stato di Israele*, Torino, Giappichelli, 2006, 21-25.

tra la componente laica e quella religiosa<sup>39</sup>. Quanto detto portò alla creazione di un sistema misto che prendeva spunto sia dalla tradizione secolare del Regno Unito che dal contemporaneo – per l’epoca – ordinamento della Repubblica federale tedesca (ex Germania Ovest): in particolare, fu approntato un *corpus* legislativo fondamentale che sarebbe stato riunito – in un altro momento – in un unico documento<sup>40</sup>. Per questo motivo, in dottrina, si è parlato della Costituzione israeliana anche come di una “Costituzione a tappe”<sup>41</sup>.

Date queste premesse, non volendoci soffermare sulle questioni geopolitiche che hanno sempre tenuto banco nella breve vita dello Stato ebraico<sup>42</sup>, si giunge alla fine degli anni Ottanta. In quel momento storico la politica israeliana venne a contatto con una delle possibili criticità nascenti da un sistema parlamentare: l’erosione del consenso dei partiti di massa a favore del rafforzamento di formazioni minori, rappresentazione di una crescente frammentarietà del tessuto sociale, il quale non si ritrovava più nelle passate categorie politiche.

Nel clima di instabilità politica appena descritto si avviò il dibattito sulle riforme costituzionali. In questo contesto, nel 1992 fu approvata la creazione di una nuova formula neoparlamentare che introdusse l’elezione diretta e contestuale della Knesset e del Primo Ministro da parte degli elettori. Quest’ultimo veniva scelto con una formula elettiva a doppio turno di ispirazione francese, eliminando, così, la fase parlamentare di consultazioni volta a individuare una maggioranza e il suo *leader*. Nonostante la diretta legittimazione popolare, si mantenne il sistema fiduciario di stampo parlamentare; la fiducia si sarebbe dovuta ottenere pena il ritorno ad elezioni entro sessanta giorni.

Il nuovo assetto di governo, nato per razionalizzare la forma parlamentare, tuttavia, si scontrò con alcuni problemi intrinseci alla riforma stessa e con altri di natura estrinseca afferenti alla società israeliana di allora. Il meccanismo di elezione contestuale di cui abbiamo dato rapida esplicazione

---

<sup>39</sup> Indagando più a fondo sulla questione, va fatto notare come l’ostilità principale nei confronti della costituzione scritta derivasse da una posizione molto forte dei partiti religiosi. In particolare, il timore risiedeva nella potenziale perdita dei valori tradizionali a favore di un rafforzamento della cultura laica e delle sue istituzioni secolari. Per una visione d’insieme A. ANSELMO, *Costituzione e democrazia: l’esperienza israeliana*, in *DPCE*, Vol. II, 2000, 419 ss.

<sup>40</sup> La risoluzione della prima Knesset riportava: «La prima Knesset affida alla commissione affari costituzionali, legali e giudiziari il compito di preparare un progetto di Costituzione per lo stato. La Costituzione sarà composta, capitolo dopo capitolo, in modo tale che ciascuno di essi di per sé costituisca una Legge fondamentale. Ogni capitolo al termine del lavoro della commissione sarà sottoposto alla Knesset e tutti i capitoli riuniti costituiranno la Costituzione dello Stato». v. T. GROPPI, A.M. RABELLO, E. OTTOLENGHI. (a cura di), *op. cit.*, 25.

<sup>41</sup> R. TONIATTI, *Israele: una Costituzione a tappe*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Vol. 2, 1977, 510.

<sup>42</sup> Si noti come il progetto di riforma nasca nel contesto di quella che è stata poi denominata “Prima Intifada”. Ben si può intuire – di conseguenza – che sia il tessuto politico che quello popolare di Israele abbiano ricercato una maggiore stabilità per ovviare alla crisi bellica.

poco sopra si caratterizzava per una lunga lista di eccezioni, la quale permetteva che vi fossero elezioni autonome per il Primo Ministro in un larghissimo novero di casi<sup>43</sup>, provocando notevoli squilibri istituzionali figli della ciclica oscillazione del consenso popolare.

Un altro tema delicato era rappresentato dalla scelta di approntare una inconciliabile ibridazione tra i due principali sistemi di governo conosciuti (parlamentare e presidenziale): il meccanismo fiduciario correva il rischio di trovare una contraddizione nel processo di legittimazione diretta da parte dei cittadini, soprattutto se le due elezioni (per la Knesset e il Primo Ministro) fossero state sfalsate.

Inoltre, col senno di poi, va sottolineato che la riforma non offrì alcuna soluzione ai problemi ricorrenti che affliggevano il Paese, rivelandosi priva di effetti benefici tanto per l'ordinamento quanto per la società israeliana. Come ebbe modo di osservare Ottolenghi<sup>44</sup>, il peso dei partiti minori, l'immobilismo e la paralisi politica che avevano contrassegnato il passato uscirono del tutto rafforzati dalle strette maglie della legge costituzionale del 1992. Il risultato fu una naturale conseguenza delle premesse: fallimento della riforma<sup>45</sup>, stasi del sistema governativo e immediata corsa ai ripari per rimodulare la forma di governo.

È così che nel 2001, dopo neppure dieci anni, veniva approvata una nuova versione della Legge fondamentale israeliana<sup>46</sup>. Con essa si è avuta la cancellazione dell'elezione diretta del Capo del governo e si è aperto alla ricerca di soluzioni alternative finalizzate al rinvigorismento del sistema parlamentare, tra le quali – ad esempio – l'istituto della sfiducia costruttiva<sup>47</sup> e la rimodulazione dei poteri di scioglimento della Knesset<sup>48</sup>.

In relazione al periodo attuale, tuttavia, lo Stato israeliano si trova ad attraversare un momento forse ancor più fatidico rispetto a quello vissuto poche decine di anni fa. Sia a livello sociale che giuridico la riforma ha lasciato delle cicatrici ancora ravvisabili nell'orizzonte dello Stato di Israele. La deriva religiosa estremista di alcuni partiti minori della destra, il caos derivante dal riacutizzarsi del conflitto con la popolazione palestinese e le preoccupanti riforme propugnate negli ultimi anni

---

<sup>43</sup> T. GROPPi, A.M. RABELLO, E. OTTOLENGHI (a cura di), *op. cit.*, 98.

<sup>44</sup> E. OTTOLENGHI, *Immobility, stability and ineffectiveness: Assessing the impact of direct election of the Israeli prime minister*, in *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 5 (Issue 1), 1999, 35–53.

<sup>45</sup> Come fatto notare da E. OTTOLENGHI, *Israele: un premierato fallito*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2009, 155-181.

<sup>46</sup> Per un approfondimento sulla riforma del 2001 v. T. GROPPi, A.M. RABELLO, E. OTTOLENGHI (a cura di), *op. cit.*, 111-114.

<sup>47</sup> Legge Fondamentale israeliana: Il Governo (2001), art. 28.

<sup>48</sup> Legge Fondamentale israeliana: Il Governo (2001), art. 29.

dal Primo ministro Benjamin Netanyahu rischiano di rappresentare una miscela perfetta per l'implosione del Paese<sup>49</sup>. La discussione circa la ricerca di una stabilizzazione del Paese, dunque, è ben lontana dal trovare una chiusura e la diatriba sugli strumenti giuridico-istituzionali necessari sembra rispondere più alla ricerca di un alibi che a una reale voglia di cambiamento.

#### **4. Criticità e prospettive della riforma costituzionale italiana del c.d. “premierato”**

Compiuta l'analisi degli ordinamenti francese e israeliano, la trattazione può spostarsi sullo sfondo italiano.

Come si è accennato, anche in Italia la forma di governo parlamentare, soprattutto negli ultimi decenni (forse in misura maggiore dalla tornata elettorale del 2013, complice il venir meno del duopolio che aveva caratterizzato l'epoca del c.d. “Berlusconismo”<sup>50</sup>), ha dimostrato di essere fragile dinanzi ad un contesto politico dispersivo.

A questa nuova realtà si aggiunge una delle caratteristiche tipiche del panorama italiano: è noto che, in via generale, gli esecutivi del nostro Paese non si contraddistinguono per particolare stabilità<sup>51</sup>.

L'emersione sempre più palese di questa criticità ha fatto sì che si cominciasse a parlare di una possibile modifica della Costituzione<sup>52</sup>. In questo solco si è posto il recente disegno di legge costituzionale governativo n. 935 del 2023<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> La situazione che vive Israele nel momento in cui si scrive è critica. Tuttavia, sarebbe un grande errore pensare che i problemi che affliggono lo Stato israeliano trovino la loro radice nei fatti degli ultimi due anni. Anche solo in tempi recenti, molti “semi della discordia” sono stati piantati; di seguito si riportano alcuni contributi che hanno trattato delle vicende che hanno riguardato il Paese: Cfr. G. LEVY, *Netanyahu's Judicial Coup Is the BDS Movement's Dream*, in *The Washington report on Middle East affairs*, Vol. 42.3, 2023, 20–51; J. SEGEV, *Reforming the Israeli High Court of Justice: Proposed Versus Desirable*, in *Israel law review*, Vol. 56.3, 2023, 440-455; F. ROOMI, *The Iran-Israel Conflict: An Ultra-Ideological Explanation*, in *Middle East policy*, Vol. 30.2, 2023, 94-109; N. STERN, *'We Are the Homeowners': Sacred Textuality and the Social Structure of Jewish Religious Nationalism in Israel and the West Bank*, in *Religions*, Vol.14.6, 2023, <https://doi.org/10.3390/rel14060746>.

<sup>50</sup> Per inquadrare al meglio l'epoca di cui si parla. v. N. BOBBIO, *Contro i nuovi dispotismi. Scritti sul berlusconismo*, Bari, Dedalo, 2008.

<sup>51</sup> La questione è ben conosciuta da anni, molto prima che si manifestasse la fine del bipolarismo tra i c.d. “centrodestra” e “centrosinistra” degli anni 2000. Sul tema si rimanda a F. BATTEGAZZORRE, *L'instabilità di governo in Italia*, in *Italian Political Science Review / Rivista Italiana di Scienza Politica*, Volume 17, Issue 2, 285-317. Negli ultimi anni la tematica è tornata in auge in relazione ai progetti di riforma della forma di governo: cfr. O. POLLICINO, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*, in *Federalismi*, 14-2023.

La nuova impostazione che si verrebbe a creare in seno all'ordinamento italiano è sicuramente figlia del suo tempo: l'uso di un certo lessico "muscolare", volto a rafforzare i legami dell'ordinamento italiano futuro con le esperienze presidenziali e maggioritarie di derivazione anglosassone è una delle evidenze a cui prestare attenzione<sup>54</sup>. A quanto detto si aggiunga che il progetto in questione, oltre a trovare un parziale corrispettivo nella vicenda israeliana, rappresenta il frutto di idee che fecondano il dibattito parlamentare già da tempo<sup>55</sup>.

Anche a livello dottrinale, volendo risalire nel passato, Elia immaginava già cinquant'anni fa una sorta di "premierato"<sup>56</sup>, pur senza chiamarlo in questo modo e ponendolo in collegamento con le esperienze miste del semi-presidenzialismo<sup>57</sup>. Per esattezza, Elia descrive una configurazione istituzionale nella quale il Capo dell'esecutivo, in virtù della diretta elezione popolare, disporrebbe di un mandato "forte" pur operando in un sistema di tipo assembleare. In tale contesto egli rileva alcuni possibili vantaggi, tra cui una maggiore stabilità dell'azione di governo e una più efficace capacità di coordinamento all'interno del partito di appartenenza<sup>58</sup>.

D'altra parte, Elia non soprassiede dall'esaminare le restanti eventualità: partendo dall'ultimo rilievo, potrebbe proprio rappresentare un problema il considerevole peso del *leader* sul partito/sui partiti di maggioranza. Si è notato che, in una situazione estrema, il Capo del governo potrebbe divenire anche il "padrone" del polo partitico di riferimento governativo, con tutte le conseguenze

---

<sup>52</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità decisionale del sistema politico italiano*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983; A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991. Per un'analisi sistematica posteriore, che prenda in considerazione il cammino delle tentate riforme a partire dalla commissione Bozzi del 1983 fino ai tentativi di revisione falliti nell'ultimo decennio, si rimanda a G. DE VERGOTTINI, *Op. cit.*, 680-681, spec. nota 284.

<sup>53</sup> Il testo del disegno di legge costituzionale qui in parola è conoscibile presso <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1921.19PDL0095650.pdf> (ultima consultazione 18 ottobre 2025). Il ddl cost. è stato approvato in prima deliberazione il 18 giugno 2024 ed è ora all'esame della Camera, che lo ha affidato alla propria commissione affari costituzionali. È così diventato AC 1921 ed è stato abbinato a AC 1354 di iniziativa parlamentare.

<sup>54</sup> Riprendendo il ragionamento svolto da P. MAGARÒ, *Suggerimenti comparate (e anomalie) nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Consulta Online*, Vol.3, 2024, 1269 ss.

<sup>55</sup> T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Il Politico*, Vol. 1/2004. A tal riguardo, segnalava Frosini più di venti anni fa, il progetto di "premierato" presentato e discusso in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII Legislatura (la c.d. Commissione D'Alema), poi i successivi progetti presentati nella XIV Legislatura: AS n.1662 (sen. Tonini ed altri); AS n.1889 (sen. Malan ed altri); AS n.1914 (sen. D'Amico); AS n.1933 (sen. Bassanini ed altri); AS n.1934 (sen. Del Pennino e Compagna); AS n.2001 e 2002 (sen. Crema); infine il disegno di legge costituzionale presentato dal governo AS n.2544.

<sup>56</sup> Notabile dottrina ha messo in guardia sull'uso di tale terminologia, la quale si presta ad usi scorretti e distorti. Cfr. P. MAGARÒ, *Op. cit.*, spec. 1270, nota 7.

<sup>57</sup> L. ELIA, *Op. cit.*, 665-668.

<sup>58</sup> L. ELIA, *Op. cit.*, 666.

che attengono alla mancanza di democraticità e libertà all'interno di una formazione sociale così rilevante per la società<sup>59</sup>.

Su un altro piano, poi, va considerato il risultato di questa rivisitazione della struttura governativa: Elia evidenzia che non ci sarebbero molte differenze rispetto a un sistema presidenziale, facendo venir meno l'utilità del mantenimento di alcuni istituti giuridici, non per ultimo il rapporto di fiducia<sup>60</sup>.

Ma ad ogni buon conto, tornando a ciò che concerne strettamente il progetto a noi contemporaneo, è difficile potersi districare senza rischiare di spendere solo parole vane su un testo ancora *in itinere*. Tuttavia, senza cadere in inutili processi alle intenzioni, è possibile annotare alcuni atteggiamenti, guardare alla *policy* impressa nella riforma e rilevare le maggiori criticità che sembrano sorgere all'orizzonte.

A tale proposito, molta risonanza ha avuto l'intervento presso il Senato di Marta Cartabia, la quale, con la sua esperienza e la sua autorevolezza, ha ammonito le forze politiche in relazione alla modifica della Carta costituzionale<sup>61</sup>. Tra gli aspetti più rilevanti fatti emergere vi sono stati la necessità di coesione a sostegno del cambiamento e la chiarificazione del contesto circostante alla materia oggetto di riforma. Il riferimento è caduto sulla ridefinizione del ruolo del Presidente della Repubblica e sull'approntamento di una nuova legge elettorale, la quale ancora non trova unità d'intenti in seno alla maggioranza e al resto dell'assemblea parlamentare.

Nello specifico, poi, ha destato qualche preoccupazione in dottrina<sup>62</sup> l'intenzione originaria di inserire in Costituzione alcuni principi inerenti alla futura legge elettorale, come il premio di maggioranza<sup>63</sup>, il quale, nelle prime bozze, raggiungeva vette difficili da non porre in relazione con

---

<sup>59</sup> *Ibidem*. Sul tema della democraticità e la gestione del potere all'interno dei partiti si rimanda anche a M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Si veda M. CARTABIA, *Audizione in Commissione Affari costituzionali*, Senato della Repubblica, 28 novembre 2023.

<sup>62</sup> A. CHIARAMONTE, *Quale sistema elettorale per il premierato? Dilemmi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024, 37-53; L. DE CARLO, *Legge elettorale e premierato elettivo: tra prospettive di modifica e persistenti criticità*, in *Idem*, spec. 73-89. Si rimanda anche alla discussione sorta dalla Lettera 7/2024 dell'Associazione italiana costituzionalisti aperta dal contributo di Sorrentino. v. F. SORRENTINO, *I rischi del premierato*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7, 2024.

<sup>63</sup> Andando in palese contrasto con un decennale orientamento della Corte costituzionale avviato con la nota sentenza n.1/2014.

infauste esperienze del passato<sup>64</sup>. Mentre la riduzione della figura del Presidente della Repubblica a “cerimoniere di eccellenza” è apparsa una *deminutio* del ruolo di garanzia, di moderazione e di stimolo che la Costituzione attualmente gli assegna e che è tipico della forma di governo parlamentare<sup>65</sup>.

In ultima battuta si possono annotare ulteriori lacune, che mantengono i dubbi sull’organicità della riforma: ad esempio, il rapporto con i ministri è reso ambiguo. Il Presidente del Consiglio, rafforzato in teoria dal mandato popolare, può soltanto “proporre” la revoca dei ministri al Capo dello Stato, senza strumenti per impartire direttive vincolanti o sanzionare inefficienze, indebolendo così l’unità dell’indirizzo politico.

Per di più, la riforma conserva la fiducia parlamentare iniziale, pur rendendola in parte superflua rispetto alla legittimazione democratica diretta, riducendo quell’effetto ricercato di responsabilizzazione immediata. A questa discussione si ricollega, poi, un altro appunto: il rigetto (ipotetico) da parte del Parlamento nei confronti dell’esecutivo appena nominato che effetti produrrebbe nel concreto?

In sintesi, queste incoerenze strutturali rischiano di trasformare un progetto di rafforzamento dell’esecutivo in un modello ibrido e instabile, privo di garanzie chiare per l’ordinamento e per l’efficacia delle istituzioni. Da quanto accennato, quindi, si capisce che la strada intrapresa sia molto tortuosa e piena di possibili insidie non solo giuridiche e istituzionali, ma pure politico-sociali; non debbono essere sottovalutati i rischi di minare la condivisione e il patto fra le generazioni dei cittadini che la nostra Costituzione ha fino ad oggi fedelmente e coerentemente rappresentato.

Gli esempi di chi ha aperto questo percorso di cambiamento – fortunatamente – non mancano; servirà, molto probabilmente, rimanere vigili e non cercare di ridurre il processo di riforma costituzionale alla mera semplificazione della realtà a fini demagogici.

---

<sup>64</sup> Pur dato il diverso contesto, era inevitabile che qualcuno potesse porre in parallelo la vergognosa Legge Acerbo con la nuova normativa derivante dalla riforma del “premierato”. Tra le voci più autorevoli del Paese, si è mossa in prima persona la senatrice Liliana Segre. v. Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico 188<sup>a</sup> Seduta XIX Legislatura*, 14 maggio 2024, 28.

<sup>65</sup> Citando, in via indiretta, Corte costituzionale, sentenza n. 1/2013.

## **5. Conclusioni: verso una forma di governo parlamentare adattiva**

Al termine di questa disamina, emergono considerazioni che vanno oltre la mera scelta tra conservazione e innovazione del sistema parlamentare. L'analisi dei casi francese, israeliano e italiano rivela, infatti, che la crisi del sistema parlamentare assembleare non può essere risolta attraverso soluzioni unidirezionali. Semmai, essa richiede un approccio che tenga conto della complessa interazione tra fattori giuridici, politici, sociali e culturali.

La Francia della Quinta Repubblica dimostra come una transizione verso il semipresidenzialismo possa essere in grado di stabilizzare un orizzonte politico frammentato, ma al prezzo di una significativa compressione del pluralismo, almeno nella fase iniziale. Però, si potrebbe dire che il successo francese rappresenti un'eccezione storica: esso fu il prodotto di circostanze straordinarie – la crisi algerina, il carisma di De Gaulle, l'enorme tensione sociale – che non possono essere replicate meccanicamente in altri contesti. Non è possibile, dunque, ricavare un *pattern* dalla singola esperienza. Inoltre, le difficoltà del sistema a adattarsi all'instabilità governativa e all'attuale profonda polarizzazione politica sembrano far venir fuori sempre di più i limiti di una risoluzione delle criticità attraverso la pura tecnica legislativa.

Per contro, l'esperimento israeliano rappresenta un monito eloquente contro le riforme ibride che tentano di conciliare elementi strutturalmente incompatibili di modelli diversi. Il fallimento del premierato conferma che tali soluzioni rischiano di creare più problemi di quanti ne risolvano, generando contraddizioni naturali tra la legittimazione popolare diretta del Capo dell'esecutivo e i tradizionali meccanismi fiduciari parlamentari.

In questo senso, i precedenti illuminano le problematiche intrinseche del progetto di revisione costituzionale attualmente in discussione in Italia. La proposta di elezione diretta del Presidente del Consiglio, pur rispondendo a legittime esigenze di stabilità governativa, rischia di replicare gli errori dell'esperimento israeliano, creando tensioni irrisolte tra due diverse fonti di legittimazione democratica. Ancora più preoccupante appare la prospettiva di uno svuotamento sostanziale del ruolo del Capo dello Stato, che priverebbe l'ordinamento italiano di quella figura di garanzia neutra

che ha storicamente svolto funzioni essenziali di moderazione ed equilibrio nei momenti di crisi politica<sup>66</sup>.

Così, per dare una prospettiva diversa, piuttosto che abbracciare soluzioni drastiche di rottura con la tradizione costituzionale, si potrebbe sondare l'opportunità di sviluppare quello che potremmo definire una forma di governo parlamentare "adattiva". Con ciò intendendosi un modello evolutivo che mantenga integri i principi fondamentali del sistema parlamentare – la responsabilità politica dell'esecutivo, la distinzione funzionale tra Capo dello Stato ed esecutivo, l'equilibrio dinamico tra i poteri – integrandoli con meccanismi di razionalizzazione che rispondano *case by case* alle sfide specifiche della *governance* contemporanea del singolo Stato. Tale approccio non rappresenta una mera operazione conservatrice, ma implica un metodo di approccio alle riforme graduale e, allo stesso tempo, sperimentale. Nello specifico, quanto detto potrebbe svilupparsi lungo due direttrici principali. In primo luogo, attraverso una ottimizzazione procedurale che introduca strumenti come la sfiducia costruttiva, meccanismi di fiducia soggetti a condizioni determinate, ossia legati alla stretta realizzazione di determinati atti necessari per l'ordinamento, e altri elementi che favoriscano la continuità dell'azione di governo senza compromettere il controllo democratico parlamentare. In secondo luogo, mediante il rafforzamento qualitativo della rappresentanza, ossia attraverso riforme elettorali equilibrate che evitino sia la frammentazione estrema del quadro politico che la compressione eccessiva del pluralismo sociale. Questo obiettivo può essere perseguito senza ricorrere a premi di maggioranza sproporzionati che alterino artificialmente la volontà popolare, ma piuttosto attraverso soglie di sbarramento ragionevoli e meccanismi che incentivino la formazione di coalizioni stabili nel tempo e programmaticamente coerenti.

In ogni caso, qualora si decidesse di procedere lungo la strada della riforma costituzionale, l'esperienza comparata evidenzia alcune condizioni irrinunciabili per evitare gli errori del passato. Sicuramente, la prima condizione è quella della lungimiranza: ogni modifica sostanziale dell'architettura istituzionale dovrebbe avere nel proprio "bagaglio" una visione chiara e complessiva del futuro che s'intende realizzare. La seconda condizione riguarda la coerenza sistemica: ogni riforma deve essere concepita in quanto parte di un disegno organico che includa la ridefinizione dei rapporti tra tutti gli organi costituzionali, l'elaborazione di una nuova legge

---

<sup>66</sup> E. D'ALFONSO MASARIÉ, *A Constitutional Reform in Italy to the Detriment of Systemic Balance*, in *VerfassungsBlog*, 18/6/2024, <https://verfassungsblog.de/italy-constitutional-reform-meloni-president/>, DOI: 10.59704/0bf790e8710eb8c5.

elettorale coerente con gli obiettivi perseguiti, e il chiarimento dei ruoli di garanzia da preservare nell'ordinamento.

Ritornando alle intuizioni metodologiche di Leopoldo Elia che hanno – in parte – guidato questa ricerca, emerge con chiarezza che il ruolo del comparatista non può limitarsi alla mera descrizione delle diverse esperienze costituzionali, ma deve estendersi alla costruzione di "ponti" intellettuali che consentano di individuare principi e soluzioni adattabili creativamente alle specificità di ogni Paese. Questa responsabilità assume particolare rilevanza nel momento attuale, in cui la tentazione di offrire soluzioni semplicistiche assolute a problemi complessi appare particolarmente forte. Come dimostrano gli esempi recenti – si pensi, ad esempio, alla Brexit<sup>67</sup> – le decisioni affrettate in materia di ingegneria istituzionale tendono a produrre conseguenze di lungo periodo difficilmente governabili e spesso controproducenti rispetto agli obiettivi inizialmente perseguiti.

In questo contesto, il metodo comparato si rivela uno strumento indispensabile, non solo per comprendere le dinamiche che attraversano i diversi sistemi politici, ma anche per sviluppare quella cautela istituzionale che deve caratterizzare ogni intervento sull'architettura costituzionale di un Paese democratico.

In sintesi, l'analisi condotta in questo studio porta a concludere che il sistema parlamentare contemporaneo non deve essere concepito come un apparato statico da preservare intatto o da sostituire radicalmente, ma quale "cantiere permanente" in continua evoluzione. La sua principale forza risiede precisamente nella capacità di adattarsi dinamicamente alle trasformazioni sociali e politiche, mantenendo integri i principi democratici fondamentali che ne costituiscono l'identità.

Questa concezione evolutiva del sistema in discussione implica il riconoscimento che la sfida del futuro non consiste nel trovare "la" soluzione istituzionale perfetta<sup>68</sup>, ma nello sviluppare meccanismi capaci di rispondere in modo flessibile e responsabile ai mutamenti del contesto

---

<sup>67</sup> Sull'uscita dall'Unione Europea del Regno Unito sono state espresse numerose opinioni, sia in senso positivo che in senso contrario. Alla luce di un periodo necessario di "assestamento", trascorsi alcuni anni, è possibile iniziare a tracciare alcune analisi che riguardano il contesto risultante dalla riforma. A questo riguardo, tra i contributi più recenti, cfr.: P.W. PRESTON, *Britain after the Five Crises: Financial Collapse, Migration, Brexit, Covid and the Ukraine*, Cham, Springer International Publishing AG, 2023; P. COPELAND, R. MINTO, *European Networks, Domestic Governance and the Second-Order Effects of Brexit*, in *British politics*, Vol. 18.4, 2023, 501–518; P. MAKRYCHORITI, S. SPYROU, *To Be or Not to Be in the EU: The International Economic Effects of Brexit Uncertainty*, in *The European journal of finance*, Vol. 29.1, 2023, 58–85; C. MARTINELLI, *La Brexit e la Costituzione Britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2023; P. MINFORD, Z. ZHU, *Modeling the Effects of Brexit on the British Economy*, in *Journal of forecasting*, Vol. 43.4, 2024, 1114–1126.

<sup>68</sup> Così come lo stesso Elia affermava che non vi fosse una forma di governo perfetta per tutti gli ordinamenti. Cfr. L. ELIA, *Op.cit.*, 671.

politico e sociale. Tale approccio richiede un investimento costante nella cultura istituzionale e nella formazione civica, elementi essenziali per il buon funzionamento di ogni struttura democratica. Solo attraverso la partecipazione consapevole e proattiva dei cittadini la forma di governo parlamentare può non solo sopravvivere alle sfide contemporanee, ma ritrovare quella legittimazione e quella efficacia che ne hanno fatto, storicamente, il sistema di governo più compatibile con i valori pluralisti delle società democratiche. Il cambiamento, quindi, ancor prima che dalle riforme istituzionali, deve necessariamente passare attraverso il rinnovamento della cultura politica della società, mediante la divulgazione e l'approfondimento costante dei principi costituzionali tra i cittadini di tutte le età e in tutti i contesti che garantiscano confronto democratico, possibilità di critica costruttiva, condivisione dei valori comuni e crescita delle coscienze individuali.

L'esperienza comparata ci insegna, in definitiva, che la forza del sistema parlamentare risiede non nell'immobilità delle sue forme, ma nella capacità di rinnovarsi mantenendo fede ai propri principi costitutivi. È questo l'insegnamento più profondo che emerge dall'analisi condotta: in un'epoca di grandi trasformazioni, la saggezza istituzionale consiste nel saper distinguere tra ciò che deve cambiare e ciò che deve essere preservato, tra l'innovazione necessaria e la rottura distruttiva, tra il coraggio delle riforme e la prudenza della conservazione.