UNISS
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI SASSARI

DIPARTIMENTO DI
SCIENZE ECONOMICHE E
AZIENDALI
DISEA

DISEA 2023-2027
DIPARTIMENTO
DI ECCELLENZA
MUR

ASSOCIAZIONE DI DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO ED EUROPEO

X° CONVEGNO ANNUALE
dell'Associazione di Diritto Pubblico
Comparato ed Europeo

IL GOVERNO
nei **sistemi parlamentari**

Università degli Studi di Sassari
Giovedì 13 giugno 2024
Venerdì 14 giugno 2024

IL GOVERNO nei sistemi parlamentari

A cura di Rolando Tarchi

Atti del X Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo

Università degli studi di Sassari

13 e 14 giugno 2024

Itinerari della Comparazione – Quaderni della Rivista **Dpceonline**

Collana diretta da Giuseppe Franco Ferrari

Comitato scientifico:

Paolo Bargiacchi, Vittoria Barsotti, Carlo Casonato,
Lorenzo Cuocolo, Patrizia De Pasquale, Angela Di Gregorio,
Miryam Iacometti, Susanna Mancini, Laura Montanari, Maria Donata Panforti,
Paolo Passaglia, Pierluigi Petrillo, Valeria Piergigli, Fabrizio Politi,
Oreste Pollicino, Alessandro Somma, Rolando Tarchi

Il Governo nei sistemi parlamentari
A cura di Rolando Tarchi
Prima edizione, Milano, Giugno 2026
ISBN: 978-88-86552-04-2

IL PRINCIPIO DI STABILITÀ DEI GOVERNI, TRA "FORME" COSTITUZIONALI COMPARATE E "SOSTANZA" POLITICA

Daniele Camoni

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva - 2. I diversi "livelli" formali della stabilità dei Governi in alcune Costituzioni comparate - 3. La (in)stabilità del Governo attraverso il ruolo delle dinamiche politiche dei partiti - 4. Per (provare a) concludere: razionalizzazione e stabilità dei Governi tra sostanza e forma

Circa a la musica non ve ne date pena, ella è già pronta. E voi sol vi dovete le parole adattar.
Questo è l'istesso, che far l'abito, e poi far l'uomo a cui s'adatti[62].

1. Premessa introduttiva

Il presente contributo intende sviluppare una riflessione comparata sul percorso "esistenziale" che caratterizza la nascita dei Governi nei sistemi parlamentari – soprattutto intesi "in senso stretto"[63] – il mantenimento in carica durante il corso della Legislatura e il loro venir meno per ragioni di crisi politica[64]. In particolare, l'attenzione sarà concentrata sulle vicende del Governo-organo nel suo rapporto tra forma di governo in senso formale o "statico" (così come delineata nel testo delle disposizioni costituzionali) e forma di governo in senso materiale o "dinamico", estesa in modo specifico al sistema dei partiti e al modo in cui essi "animano" la Costituzione, attraverso il loro funzionamento, nel contesto istituzionale[65].

A partire dalle direttrici del X Convegno Annuale dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo ("Il Governo nei sistemi parlamentari") e del *panel* nel quale il presente intervento si inserisce[66], si proverà a ragionare intorno alla categoria della "stabilità" degli Esecutivi, ricorrendo innanzitutto a due diversi indici di misurazione nel confronto tra alcune esperienze nazionali.

Nel primo caso, il contesto è rappresentato dalla costituzione "fisiologica" delle relazioni tra Esecutivo e Parlamento[67], alla luce dei meccanismi di formazione del rapporto fiduciario "in entrata" (parlamentarismi a fiducia "presunta" o "negativa", fiducia a maggioranza semplice o assoluta del singolo

---

[62] A. Salieri, *Prima la musica e poi le parole*, 1786 (divertimento teatrale in un atto, libretto di G.B. Casti). Il riferimento è alla critica mossa dal Poeta al Maestro di cappella, il quale voleva utilizzare, per la composizione di una nuova opera in soli quattro giorni (richiesta dal conte Opizio), una musica già pronta.

[63] Seguendo la definizione di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 642, «si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario)». Rimangono a margine nell'articolo – pur non eludendosi qualche breve cenno – le forme di governo miste, «a componenti presidenziali e parlamentari» (*ivi*, 665), secondo quella formula che riassume le ambiguità strutturali e applicative dei modelli semipresidenziali.

[64] Sulle evoluzioni della forma di governo parlamentare in prospettiva comparata, cfr. la sezione monografica di *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2024, 211 ss.

[65] Per una distinzione tra "statica" e "dinamica" delle forme di governo, cfr. E. Grosso, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2024, 106. Sulle ulteriori «direttrici della dimensione parlamentare della razionalizzazione», R. Ibrido, *La dimensione parlamentare della razionalizzazione*, in *Rass. parl.*, n. 3, 2010, 558 ss.

[66] Sessione n. 3: "Relazioni internazionali, con l'UE, con i sistemi delle autonomie e controlli istituzionali, politici e diffusi" (Coordinatrici: Prof.sse Antonia Baraggia e Veronica Federico).

[67] Cfr. M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, 388 ss. *Amplius*, M. Galizia, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972.

Presidente o del Governo in senso collegiale); nel secondo, in via uguale e contraria, lo scenario è quello dell'evoluzione dei rapporti strutturali "in uscita" tra Governo e potere legislativo in situazioni "patologiche" (il riferimento è ai meccanismi della sfiducia)[68], guardando in entrambi i casi al modo in cui i partiti – nel terreno di un ineludibile «formante partitico della forma di governo parlamentare»[69] - incidono sulle dinamiche istituzionali[70].

Nei descritti contesti, confrontando le esperienze di Regno Unito, Italia, Germania e Spagna, il "convitato di pietra" che si staglia sullo sfondo è quello delle modalità di razionalizzazione delle forme di governo parlamentari[71]: in questa prospettiva, si analizzeranno congiuntamente la dimensione (solo in apparenza) formale – a partire dalle Costituzioni tedesca (1949) e spagnola (1978) – e la concretezza di forme di governo non formalizzate (Regno Unito) in cui la continuità storica degli Esecutivi ha seguito un cammino differente rispetto ai tentativi artificiali di «trasfusione delle regolarità politiche all'interno di un testo costituzionale»[72]. Rispetto alla forma di governo italiana, non mancheranno rinvii al progetto di riforma costituzionale in discussione, alla continua successione dei Governi ed al rapporto tra forma e sostanza nell'interpretazione di tale tipologia di parlamentarismo[73].

In questo senso, si assumerà come chiave di lettura il profilo "materiale" della stabilità nel tempo degli Esecutivi[74]: il riferimento all'elemento numerico della durata in carica è parziale, essendo ben consapevoli che «il problema della stabilità non è ⌈solo⌋ quello della mera permanenza in carica del gabinetto, bensì ⌈anche⌋ quello della permanenza in carica di un gabinetto 'efficiente'»[75]. Si tratta, tuttavia, di un indicatore che, basato su un dato quantitativo oggettivo[76], consente di addivenire ad un primo inquadramento ragionevolmente eloquente circa la capacità di un Esecutivo di implementare le linee politiche che si è prefissato (a maggior tempo a disposizione, maggiori possibilità di azione, potremmo dire)[77]. Provare a misurare altrimenti l'efficienza dell'azione politica di un Governo è complicato, essendo in ogni caso

---

[68] M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 367 ss.

[69] S. Staiano, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2023, 296 (con rinvio al modello italiano).

[70] Come sottolineava L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., 638, «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema di partiti».

[71] Vedi R. Tarchi, *Razionalizzazione delle forme di governo parlamentari tra modelli ed esperienze costituzionali*, relazione al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, 27 ottobre 2023 (in corso di pubblicazione).

[72] A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, 42.

[73] Cfr. G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari (cur.), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, 2023.

[74] Su alcuni indici a disposizione per la "misurabilità" di tale elemento, cfr. A. Lijphart, *Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation*, in *Comp. Political Stud.*, 17(2), 1984, 265-279.

[75] M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, cit., 371. Sulla connessione tra stabilità ed efficacia decisionale, cfr. G. Itzcovich, *Mitologie della governabilità. Storia e critica di un concetto*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, 9-34.

[76] I criteri del numero di governi e della loro durata media sono impiegati da S. Troilo, *La stabilità dei governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in E. Bertolini, L. Cuocolo, J. Frosini, L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino, R. Orrù, G. Romeo, A. Vedaschi (cur.), *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, I, Milano, 2023, 237-250, ferma restando l'esigenza dichiarata di approfondire il dato numerico e calarlo entro i contesti politico-partitici corrispondenti.

[77] In dottrina (A. Rubabshi-Shitrit, S. Hasson, *The effect of the constructive vote of no-confidence on government termination and government durability*, in *West Eur. Politics*, 45(3), 2022, 576-590) è stato tracciato un parallelismo tra maggior rigidità formale della mozione di sfiducia (a seconda delle maggioranze richieste) e durata dei Governi: come si vedrà *infra* nel testo, questo specifico elemento non è però decisivo rispetto al risultato finale. Sull'uso degli indicatori nel diritto comparato, R. Scarciglia, *Il "cigno nero" e il comparatista. Riflessioni su indicatori, variabili e comparazione giuridica*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2021, 73-88.

necessario un giudizio valoriale che sfugge alla precisione di un indice numerico predeterminato: in quest'ultimo senso, si potrebbe forse pensare di verificare il numero di corrispondenze tra le promesse del "manifesto" elettorale (confermato nel voto di fiducia) e quelle poi tradotte in misure concrete.

Tale considerazione porta inoltre a ricordare l'esigenza di mantenere sempre a mente il bisogno di un'apertura all'indagine interdisciplinare, «spesso abbinata all'attenzione per la ricerca empirica»[78], nella quale alla comparazione giuridico-costituzionale in senso stretto (le norme su Governi e forme di governo) si affiancano la storia, le tradizioni culturali, la politologia o la sociologia (i contesti politico-culturali che modellano e sono modellati dalle norme formali).

Mantenendo sullo sfondo la cornice generale delle forme di governo parlamentari, tale approccio sarà sviluppato attraverso il prisma "formale" delle loro razionalizzazioni normative, in un'epoca storica nella quale quest'ultimo appare sempre più in crisi. Il rinvio al funzionamento del sistema dei partiti rispetto a quello della forma di governo[79] è allora decisivo, come ben dimostrato dal fatto che «l'inscindibilità della problematica dei partiti da quella del sistema di governo»[80] e la progressiva instabilità dei Governi (anche in contesti storicamente solidi) riposa in primo luogo su una «crisi, più o meno forte, dei partiti tradizionali e dei sistemi politici bipolari o bipartitici, che costituivano il presupposto essenziale per il funzionamento maggioritario della forma di governo»[81].

2. I diversi "livelli" formali della stabilità dei Governi in alcune Costituzioni comparate

Nell'ambito delle riflessioni sul rapporto tra l'archetipo della forma di governo parlamentare e la stabilità degli Esecutivi quali organi di indirizzo politico, il parametro della razionalizzazione dell'equilibrio tra i poteri assume una rilevanza centrale. Sul punto, è doverosa una duplice precisazione preliminare.

Il modello parlamentare assume in questa sede un «valore [...] euristico, utile ad orientare le indagini»[82] circa la verifica della stabilità sostanziale dei sistemi politico-istituzionali che da esso traggono origine e si sviluppano. In secondo luogo, il legame che unisce i due profili descritti non esaurisce il dibattito sul contenuto complessivo della regola della razionalizzazione, soprattutto nella prospettiva "originaria" elaborata da Mirkine-Guetzévitch quale «previsione normativa dell'obbligo giuridico di dimissioni del Ministero in seguito a un voto di sfiducia del Parlamento [...] Ferma restando la distinzione tra il concetto di razionalizzazione del parlamentarismo e quello di

[78] A. Vedaschi, *Diritto comparato e interdisciplinarietà: tra innata vocazione e incompiuta realizzazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2021, 301.

[79] Per una lettura critica sulla «immissione del sistema dei partiti nell'ambito definitorio e analitico della forma di governo», M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, *Annali III*, Milano, 2010, 553.

[80] S. Galeotti, *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo (Spunti per una politica costituzionale)*, in S. Galeotti, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, 85.

[81] M. Volpi, *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2019, IX. In precedenza, lo stesso A., *Democrazie senza Governo?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2018, VII, aveva ricordato, con riferimento alle «situazioni di stallo governativo», che «le cause di fondo sono più politiche che istituzionali. Viene prima di tutto in considerazione l'evoluzione del sistema politico che fatica a garantire la formazione in tempi fisiologici di governi stabili».

[82] R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 4267.

razionalizzazione delle relative procedure (con il fine della stabilità governativa)»[83].

Ciononostante, la questione della stabilità dei Governi ha poco a poco assunto un carattere "prevalente" nella riflessione sulla razionalizzazione delle forme di governo ed è proprio a partire da tale dimensione che si è ritenuto opportuno in questa sede affrontare il tema[84]. È quindi necessario ricostruire in sintesi le modalità di origine e dissoluzione dei Governi parlamentari a partire dallo schema elaborato da Lauvaux in relazione alla rottura del vincolo di fiducia e da questi declinato in «systèmes de rationalization des rapports entre le Parlement et le Gouvernement»[85].

Si possono identificare almeno tre livelli formali di razionalizzazione crescente del rapporto fiduciario "in entrata"[86]. Il primo è caratterizzato dalla mancata previsione di un voto formale di fiducia, secondo uno schema a cosiddetta fiducia "presunta" (Regno Unito)[87]. Peraltro, all'interno di questo modello è possibile osservare un primo accenno di razionalizzazione formale, nel momento in cui tale presunzione è cristallizzata attraverso l'esigenza di una votazione assembleare che non comporta la nascita del Governo solo laddove i voti contrari siano superiori a quelli favorevoli, secondo la logica del parlamentarismo "negativo" (Svezia)[88]. A margine ulteriore, si possono distinguere anche modelli a fiducia «non obbligatoria»[89], nei quali la proposizione di una mozione fiduciaria iniziale è rimessa alla discrezionalità del Governo pronto ad insediarsi[90].

A seguire, sono previsti sistemi parlamentari con fiducia a maggioranza semplice (il «*degré zéro* de la rationalisation»)[91] nei quali è anche possibile la formazione di governi di minoranza, a fronte di astensioni decisive in sede di investitura[92]. Nel caso dell'Italia, si tratta dell'unica maggioranza necessaria (art. 94 Cost.); in quello tedesco (art. 63.4 GG) e spagnolo (art. 99.3 CE), invece, la fiducia semplice si pone come "valvola di sfogo" – onde evitare la paralisi nella fase costitutiva – qualora non si riesca a conseguire in prima votazione la maggioranza assoluta. In particolare, nel caso tedesco è previsto che, laddove il "candidato Cancelliere" non riesca ad ottenere il voto favorevole della

---

[83] M. Frau, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, n. 3, 2016, 16 e 17 (con riferimento a B. Mirkine-Guetzévitch, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, 18).

[84] Per C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 223, la razionalizzazione del sistema parlamentare «tende a realizzarsi [...] con la predisposizione di congegni che, nell'ambito del normale rapporto parlamentare tra organo rappresentativo e governo, siano capaci di assicurare a quest'ultimo una maggiore stabilità ostacolandone le crisi troppo frequenti ed improvvise». In prospettiva storica, L. Fabiano, *Le Costituzioni razionalizzate degli anni Venti in Europa centro orientale: laboratori costituzionali per le democrazie del secondo dopoguerra*, in *Nomos*, 3, 2023.

[85] P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, 1988, 15-17.

[86] Nel presente Convegno, il tema è stato trattato nella prima sessione – con riferimento alla fase di investitura dei Primi Ministri – dalla relazione di G. Caravale, *Il vertice del potere esecutivo e la sua genesi*, alla quale si rinvia per ulteriori dettagli.

[87] Sulle origini di tale presunzione, M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 394.

[88] M. Olivetti, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, 943 ss. e T. Bergman, *Constitutional design and government formation: the expected consequences of negative parliamentarism*, in *Scand. Political Stud.*, 16(4), 1993, 285-304.

[89] A. Canepa, *Riflessioni su stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa nei sistemi parlamentari dell'Europa occidentale*, in M. Scudiero (cur.), *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, 11.

[90] Portogallo (art. 192.3 Cost.).

[91] A. Canepa, *Riflessioni su stabilità dell'Esecutivo*, cit., 15.

[92] Cfr. Governi Andreotti III (1976, c.d. Governo della non-sfiducia) e Dini (1995) in Italia e Governo Rajoy II (2018) in Spagna. Sui «Governi intenzionalmente minoritari», vedi R. Ibrido, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2015, 782 ss.

maggioranza del *Bundestag*, il Presidente federale possa incaricare la formazione di un governo di minoranza o, in alternativa, disporre in autonomia lo scioglimento della Camera bassa e la convocazione di elezioni anticipate.

Infine, il grado più elevato della razionalizzazione parlamentare è rappresentato dalla previsione di modelli di fiducia a maggioranza assoluta, quasi sempre declinati insieme alla presenza simmetrica di una mozione di sfiducia costruttiva (anch'essa a maggioranza assoluta), come accade in Germania e Spagna[93]: peraltro, in questi ultimi due casi si tratta di una censura diretta nei confronti del solo vertice del potere esecutivo e non dell'intera compagine governativa[94]. Nel caso tedesco, è possibile riscontrare un ulteriore profilo di razionalizzazione, derivante dal fatto che il Cancelliere è eletto senza dibattito in Parlamento sul programma di Governo (a differenza del modello spagnolo), il che «agevola il raggiungimento della maggioranza richiesta e, quindi, la formazione del governo, impedisce il sorgere di un preciso impegno reciproco formale della maggioranza e del Cancelliere, di una confluenza sorretta da motivi chiaramente determinati, ed è elusivo rispetto alla responsabilità politica»[95]. In parallelo, si tenga anche presente che il voto avviene a scrutinio segreto, mentre in Spagna si svolge per appello nominale.

In via uguale e contraria, la parlamentarizzazione "in uscita" delle crisi di Governo segue stilemi analoghi – quando non ancor più semplificati – potendo la sfiducia essere votata a maggioranza semplice[96], a maggioranza assoluta "secca"[97] o a maggioranza assoluta "combinata" con la contemporanea sostituzione del Presidente o Governo in carica (sfiducia costruttiva)[98]. In questi casi, la sfiducia è altresì modellata attraverso differenti modalità procedurali che incidono sia sulla fase "prodromica" della proposizione (chi la può presentare, quando e in quali termini), sia su quella della votazione propriamente detta[99].

Nel caso svedese, è prevista anche la possibilità "eccezionale" che il Primo Ministro sfiduciato dal *Riksdag* possa comunque disporre lo scioglimento anticipato dell'Assemblea parlamentare entro sette giorni dall'intervenuto atto di sfiducia[100]. La combinazione tra formula del parlamentarismo negativo e possibilità della fine anticipata della legislatura anche a seguito di una mozione di censura contiene quindi un certo grado di razionalizzazione, potendo forse ritenersi la minaccia di scioglimento del *Riksdag* uno strumento di deterrenza nei confronti del Parlamento rispetto a una possibile sfiducia nei suoi confronti; in parallelo, non si dimentichi che l'ordinamento svedese si è caratterizzato per

---

[93] Sulla fiducia a maggioranza assoluta "secca", cfr. Cost. francese del 1946 (art. 45.3).

[94] Sulla sfiducia costruttiva collegiale, cfr. il caso israeliano (art. 28.b, *Basic Law: the Government*, 2001). In partenza, è però sufficiente la fiducia all'intero Governo a maggioranza semplice (art. 13.d).

[95] Così, in modo critico, M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 400, per il quale tale approccio esprime una mentalità che assume come «finalità suprema del sistema la stabilità del Governo *tout court*, la presenza comunque di un Governo in carica, senza approfondire adeguatamente il connesso problema dell'efficienza e del contenuto dell'indirizzo politico» (*ivi*, 399-400).

[96] Italia (art. 94 Cost.).

[97] Grecia (art. 84.6 Cost.); Portogallo (art. 195.1.f Cost.) e Svezia (*Instrument of Government*, Cap. 6, art. 4). Tra le Costituzioni non più vigenti, si vedano quelle cecoslovacca del 1920 (art. 75) – che imponeva altresì (a titolo di razionalizzazione procedimentale) che la mozione di sfiducia fosse sottoscritta da almeno un terzo dei deputati (art. 76) – e francese del 1946 (art. 50.3).

[98] Artt. 67 GG (Germania) e 113 CE (Spagna); in aggiunta, la Costituzione polacca del 1992 (c.d. piccola Costituzione) prevedeva la sfiducia costruttiva quale possibile alternativa rispetto alla sfiducia "secca", entrambe a maggioranza assoluta (artt. 66.1 e 66.4), essendo la scelta rimessa alla Camera dei Rappresentanti. Sul rapporto di sistema tra sfiducia costruttiva e razionalizzazione del parlamentarismo, cfr. M. Frau, *La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Riv. AIC*, 4, 2023, 273-295.

[99] O. Tuttnauer, R.Y. Hazan, *Government–Opposition Relations and the Vote of No-Confidence*, in *Political Stud.*, 2023, 1-21.

[100] *Instrument of Government*, Cap. 6, art. 7.

la formazione di numerosi governi di minoranza, dotati di una non trascurabile stabilità temporale[101].

Infine, un meccanismo di sfiducia particolarmente rafforzato è quello previsto in relazione alla «forma di governo dell'Unione europea» ed alla sua «indubbia trasformazione in senso parlamentare»[102]: sul punto, a fronte di un'elezione del solo Presidente della Commissione europea a maggioranza assoluta del Parlamento[103], è stabilito che un'eventuale mozione di censura – utilizzabile però solo nei confronti della Commissione *in toto* – debba essere approvata a maggioranza dei due terzi dei voti espressi[104].

Andando oltre la partizione di Lauvaux, alcuni modelli parlamentari prevedono un grado ancor più elevato di rigidità formale rispetto all'obiettivo finale della stabilità dell'Esecutivo, avendo costituzionalizzato il principio del mandato imperativo attraverso l'impossibilità per i membri delle Assemblee legislative di votare contro le direttive di partito – in termini generali (Bangladesh e India)[105] o in relazione a questioni specifiche (Pakistan)[106] – pena la loro decadenza dalla carica.

Da ultimo, legando insieme nascita e fine dei Governi in termini istituzionalmente trasversali, può essere sviluppata una breve chiosa circa il "grado" di partecipazione delle Camere – in modelli bicamerali – nei procedimenti di fiducia e sfiducia. Alcune forme di governo prevedono l'intervento di una sola Camera in tali fasi (Germania e Spagna): in genere, si tratta della Camera bassa (in sistemi bicamerali imperfetti), nonché l'unica ad elezione popolare diretta (Camera dei Comuni britannica e *Bundestag* tedesco) o considerata più rappresentativa della volontà del corpo elettorale rispetto all'altra (*Congreso de los Diputados* spagnolo). Altre stabiliscono che entrambe le Camere – in forma separata – debbano o possano intervenire nei descritti

---

[101] Cfr. H. Wockelberg, *Weak Investiture Rules and the Emergence of Minority Governments in Sweden*, in B.E. Rasch, S. Martin, J.A. Cheibub (cur.), *Parliaments and Government Formation: Unpacking Investiture Rules*, Oxford, 2015, 233-250 e T. Bergman, *Sweden: When Minority Cabinets are the Rule and Majority Coalitions the Exception*, in W.C. Müller, K. Strøm (cur.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, 2000, 192-230.

[102] Corte cost., sent. 25 ottobre 2018, n. 239, cons. dir. 6.5. Per G. de Vergottini, *Forma di governo dell'Unione europea*, in *Enciclopedia del XXI secolo della Treccani*, Roma, 2009, 319-329, si tratta di un «sistema a esecutivo bicefalo simile al modello francese».

[103] Dopo essere stato proposto dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata (art. 17.7 TUE). I commissari, invece, sono soggetti collettivamente ad un voto di approvazione del Parlamento (insieme al Presidente ed all'Alto Rappresentante): in seguito, la Commissione è nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata.

[104] Art. 234, comma 2 TFUE.

[105] Art. 70 Cost. (1972) e *Constitution (Fifty-second Amendment) Act*, s. 6 (1985). Nel caso bengalese, il modello bipartitico (nel quale si sono storicamente contesi il potere la *Awami League* e il *Bangladesh Nationalist Party*) – con Governi monocolore a larga maggioranza assoluta – ha di fatto trasformato la forma di governo parlamentare in senso presidenziale (a trazione del Primo Ministro) e reso innocua l'esistenza del vincolo fiduciario: cfr. L. Colella, *La "lenta transizione" verso la democrazia in Bangladesh: profili costituzionali delle ultime elezioni politiche*, in *DPCE online*, n. 4, 2019, 2657-2678.

[106] Art. 63A Cost. (2010), in relazione all'elezione del Primo Ministro, mozioni di fiducia e sfiducia, leggi di bilancio e revisione costituzionale. Ciò non ha impedito l'approvazione di una storica mozione di sfiducia (10 aprile 2022), a seguito del "riposizionamento" di alcuni partiti della maggioranza, passati all'opposizione: cfr. M. Mufti, *Pakistan in 2022: A Year of Crisis and Instability*, in *Asian Survey*, 63(2), 2023, 213-224.

momenti (Italia)[107]; altre ancora impongono sempre l'intervento del Parlamento riunito in seduta comune (Romania)[108].

3. La (in)stabilità del Governo attraverso il ruolo delle dinamiche politiche dei partiti

Alla luce delle descritte modalità di razionalizzazione delle forme di governo parlamentari, occorre chiedersi se, a maggior razionalizzazione formale, corrisponda una parallela stabilità sostanziale degli Esecutivi o se, al contrario, quest'ultima rappresenti una variabile indipendente (in tutto o in parte) rispetto alla prima.

Al di là del dibattito teorico – invero irrisolvibile – sui (presunti) "migliori" modelli a disposizione, è necessario adottare un approccio pragmatico, calato nella difficile realtà dei fatti, poiché «governare non è e non può essere una sola e unica tecnica, come fosse una sorta di modellino preconfezionato adatto a tutte le stagioni della politica. Governare è un verbo che va declinato a seconda delle traiettorie istituzionali, che si intendono muovere nell'esercizio del potere di governo e nei (buoni e leali) rapporti con gli altri soggetti costituzionali»[109].

Guardando in primo luogo al Regno Unito, la mancata formalizzazione di un voto di fiducia iniziale non ha implicato un minor rigore nel controllo parlamentare sul Governo e nella stabilità di quest'ultimo. Infatti, ad un insediamento a fiducia "presunta" corrisponde la possibilità di una destituzione anche a fronte di voti parlamentari che, pur non incardinati in una *motion of no confidence*[110], hanno assunto il significato di una grave sfiducia politica alla quale deve seguire una dimissione governativa e/o la richiesta di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni[111]: il riferimento è alla mancata approvazione del *King's Speech*[112] o della legge annuale di bilancio[113].

Sul versante degli equilibri politici, il *Westminster model* si è caratterizzato – almeno fino all'apertura del "vaso di Pandora" della *Brexit* (2016) – per una solida stabilità "sostanziale" degli Esecutivi[114], in ciò favorita da gruppi parlamentari coesi[115] e da uno scenario nei fatti bipartitico, a sua volta determinato da un sistema elettorale maggioritario puro. All'opposto, non è casuale che il progressivo sfibrarsi di questa stabilità di fatto[116] – sfociata nella successione di cinque Primi Ministri in otto anni (2016-2024: Cameron, May, Johnson, Truss e Sunak) – sia stato determinato proprio dalle vicende politiche

---

[107] Nel caso italiano, la fiducia deve essere conferita in modo disgiunto da Camera dei deputati *e* Senato (art. 94.2 Cost.), mentre la sfiducia può essere provocata da Camera dei deputati *o* Senato (art. 94.5 Cost.). Nei Paesi Bassi, sebbene formalmente il Governo risponda ad entrambe le Camere, «la consuetudine costituzionale è univoca nell'assegnare una netta prevalenza, anche per quanto riguarda tale potere, alla Camera bassa; nella prassi il Senato ha, in casi assai rari, colpito con voto di sfiducia solo singoli membri della compagine governativa» (F. Marcelli, R. Tutinelli (cur.), *Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti*, Ufficio ricerche sulla legislazione comparata – Servizio Studi del Senato della Repubblica, Dossier 54, settembre 2013, 191).

[108] Cfr. artt. 103.3 e 113.1 Cost.

[109] T.E. Frosini, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCE online*, n. 4, 2021, 4246.

[110] L'ultima mozione di sfiducia risale al 28 marzo 1979, quando il Governo Callaghan fu sfiduciato per un solo voto (311 a 310) e convocò elezioni anticipate. In precedenza, nel XX secolo mozioni analoghe erano state approvate nel 1924 (gennaio, contro Baldwin e ottobre, contro MacDonald).

[111] In questo senso, «it used to be the case that a defeat on a major matter had the same effect as if an explicit vote of confidence had carried» (R. Brazier, *Constitutional Practice*, 1994, Oxford, 209).

[112] L'ultimo riferimento corre alla rinuncia del Primo Ministro Baldwin (21 gennaio 1924).

[113] House of Commons-House of Lords, Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, HC 1046 HL 253, 24 March 2021, 61.

[114] Dalla fine della Seconda Guerra mondiale (1945) al 2016, si sono succeduti tredici Primi Ministri (Wilson è l'unico ad aver ricoperto tale carica due volte).

[115] P. Webb, T. Bale, *Conflict and cohesion within parties*, in P. Webb, T. Bale (cur.), *The Modern British Party System*, Oxford, 2021, 205-236.

[116] Vedi G.G. Carboni, *Il modello Westminster tra politica e diritto*, in *Nomos*, n. 1, 2022.

della *Brexit*[117], che hanno aperto una faglia "ideologica" soprattutto all'interno del Partito Conservatore e determinato l'inedita situazione di Esecutivi spesso incapaci di controllare l'agenda parlamentare ed i propri *backbenchers*, nonostante l'enorme potere di "governo" dell'Aula riservatogli dagli *Standing Orders* della Camera dei Comuni[118].

In questo senso, trova conferma l'affermazione secondo cui in un sistema come quello britannico «la crisi di governo non può avvenire se non nella poco probabile ipotesi dello spaccamento del partito maggioritario»[119], il che è puntualmente successo. A conferma di ciò, si osservi che all'indomani della *Brexit*, nel periodo 2017-2019 il Governo May è risultato soccombente (a causa del "fuoco amico" dei *Brexiteers* più intransigenti) in ventotto occasioni e quello Johnson in dodici: solo quest'ultimo numero coincide con quello delle "ribellioni" avvenute nei dodici anni precedenti (2005-2017)[120].

Nel caso dell'Italia, l'esperienza costituzionale repubblicana dimostra che la vorticosa successione dei Governi – 68 Esecutivi e 31 Presidenti del Consiglio (alcuni in plurime occasioni) in settantotto anni di storia – dipende dal funzionamento del sistema dei partiti e non da un vizio strutturale ed intrinseco della forma di governo. In questa prospettiva, tra gli indici più rilevanti devono essere menzionati: l'estrema frammentarietà dello scenario parlamentare (frutto di un numero molto elevato di partiti, a sua volta derivato da leggi elettorali a storica impronta proporzionale); la litigiosità intra-partitica (e inter-partitica, nei casi di accordi di coalizione), spesso sfociata in scissioni e "partiti parlamentari" e l'ampia diffusione di poco commendevoli pratiche di transfughismo assembleare[121].

Il dato numerico dei Governi può tuttavia essere letto anche in relazione ad un diverso profilo, che chiama in gioco l'efficienza dell'azione degli Esecutivi, o meglio, la continuità della loro attività politica (almeno in termini generali) nonostante l'alternanza di compagini governative e Presidenti del Consiglio: come è stato ricordato, «se nella "Prima Repubblica" l'instabilità dei Governi era compensata dalla stabilità della classe politica di governo e dal ruolo di perno del sistema della Democrazia cristiana, con il tramonto di quell'assetto del sistema politico e della forma di governo, l'instabilità non ha avuto più correttivi»[122].

Ne deriva che la descritta instabilità sostanziale non sembra reversibile attraverso una razionalizzazione formale e "decontestualizzata" dal funzionamento del sistema dei partiti, a maggior ragione se il modello è quello della revisione costituzionale in discussione: qualsiasi riforma dovrebbe infatti prendere atto in partenza della «centralità del dato "fattuale" e, dunque, dell'importanza di osservare gli accadimenti e la prassi»[123], modellando a seguire schemi formali che ad essi possano adattarsi, anziché pretendere di

---

[117] G. Caravale, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2023, V-XIV.

[118] Sulla gestione di alcuni decisivi passaggi in Aula – che hanno visto il Governo "soccombere" in più occasioni e perdere il controllo dell'agenda – cfr. D. Camoni, *La* House of Commons *britannica all'epoca di John Bercow: una difesa costituzionale dello* Speaker, in *DPCE online*, n. 3, 2020, 3105 ss.

[119] A. Predieri, *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. parl.*, n. 4, 1960, 873.

[120] Cfr. G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Back to the Westminster model? The Brexit process and the UK political system*, in *Int. Political Sci. Rev.*, n. 43(3), 2022, 337.

[121] Del resto, le origini del trasformismo sono italiane, come dimostrato dalla celebre frase di Agostino Depretis nel Discorso di Stradella (8 ottobre 1882): «se qualcheduno vuole entrare nelle nostre file, se vuole accettare il mio modesto programma, se qualcheduno vuole trasformarsi e diventare progressista, come posso io respingerlo?».

[122] G. Pitruzzella, A. Poggi, *Presentazione*, in G. Pitruzzella, A. Poggi, F. Fabrizzi, V. Tondi della Mura, F. Vari, *Riforme istituzionali e forme di governo*, cit., 3.

[123] A. D'Andrea, *Relazione introduttiva*, in *Riv. AIC*, 4, 2023, 242.

ingabbiare a forza il carattere magmatico dei fatti (politici) all'interno di modelli disegnati *a priori*[124].

A titolo di esempio, l'introduzione della sfiducia costruttiva – invero non prevista dalla riforma ma spesso evocata nei dibattiti – sarebbe poco più che un abbellimento costituzionale privo di utilità pratica, poiché «qualsiasi cura muova nella direzione di rendere più ardui gli strumenti di rimozione del Governo non può che restare inattiva, in un Paese in cui non si è mai avuta [...] una vera e propria crisi parlamentare»[125]. Peraltro, neppure una parlamentarizzazione delle crisi non risolverebbe *per se* il problema, poiché un Esecutivo che pur privo di maggioranza, non riesca a essere deposto tramite una mozione di sfiducia costruttiva, è tanto forte dal punto di vista costituzionale quanto debole da quello politico come quell'altro Esecutivo che, dismesso con una mozione "distruttiva" da una maggioranza eterogenea, permanga in carica per il disbrigo degli affari correnti fino alla formazione di quello successivo[126].

Le soluzioni riformatrici per una maggiore stabilità potrebbero essere diverse, «nell'ambito della stessa forma di governo parlamentare»[127] e a vari livelli del sistema delle fonti[128], essendo che la razionalizzazione di un sistema e la configurazione di un Governo stabile, per quanto «obiettivo di rilievo costituzionale»[129], non sta solo nella struttura formale della Costituzione. Sul piano costituzionale, si potrebbe ragionare circa l'introduzione di una clausola anti-defezione dei membri delle Assemblee rappresentative, sulla scia dell'art. 160.1.c) Cost. portoghese, il quale prevede la decadenza dal mandato per colui che si iscriva ad un partito diverso da quello con il quale si è presentato alle elezioni[130].

In combinato disposto con la legislazione ordinaria, è stata suggerita una riforma "integrativa" dell'art. 49 Cost., in forza della quale il revisore costituzionale dovrebbe demandare al Legislatore l'adozione di una legge che disciplini «lo statuto, l'organizzazione e le procedure decisionali dei partiti e il loro finanziamento»[131]. Inoltre, non sembra superfluo un intervento in materia di regolamenti parlamentari – in alternativa e/o completamento della menzionata clausola anti-defezione – con l'obiettivo di limitare fenomeni di trasformismo e una prassi interna alle Camere nelle quali la corrispondenza tra il risultato elettorale e la sua declinazione sotto forma di gruppi parlamentari appare sempre più tenue. In questo senso, si è rivelata insufficiente la riforma del Regolamento del Senato del 20 dicembre 2017: pur contenendo disposizioni

---

[124] Con parole di Mortati (Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di martedì 3 settembre 1946*, 21), «è inutile affannarsi a creare congegni tecnici per ottenere una maggiore stabilità di Governo, se prima non si tengono presenti gli elementi politico-sociali che sono necessari per dare a questa stabilità una effettiva realizzazione».

[125] R. Bin, *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, in *Pol. dir.*, 1, 1993, 132. Sul rapporto tra sfiducia costruttiva e stabilità degli Esecutivi, M. Improta, *L'elisir di lunga vita? Sfiducia costruttiva e stabilità dei governi in prospettiva comparata*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2022, 269-297.

[126] Cfr. E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, n. 16, 1958, 69.

[127] O. Pollicino, *L'instabilità dei governi italiani e la forma di governo neoparlamentare*, in *Federalismi.it*, 7 giugno 2023, 8.

[128] Cfr. R. Tarchi, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, 11-12.

[129] Corte cost., 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. 3.1.

[130] Per un'analisi comparata, R. Orrù, *Divieto di mandato imperativo e* anti-defection laws: *spunti di diritto comparato*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2015, 1097 ss. Vedi anche R. Scarciglia, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Padova, 2005.

[131] R. Bin, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo. Qualche riflessione*, in *Federalismi.it*, FOCUS – *Riforme istituzionali e forma di governo*, 7 giugno 2023, 4.

formalmente volte a contrastare i fenomeni di transfughismo e la costituzione dei c.d. partiti parlamentari (nati in Parlamento in corso di legislatura, senza però essersi presentati alle elezioni), il perimetro applicativo e il quadro delle eccezioni previste – di diritto o di prassi – rendono tali innovazioni poco più che armi spuntate [132].

Infine, i modelli di Germania e Spagna rivelano – nonostante alcune similitudini nelle rispettive Carte fondamentali e l'influenza della prima sulla seconda[133] – differenze sistemico-costituzionali interessanti. Il punto di contatto risiede in una storica stabilità degli Esecutivi che solo ad una lettura superficiale può essere ricondotta in esclusiva alla razionalizzazione della "forma" parlamentare[134]. Come è stato ricordato rispetto all'esperienza del Cancellierato tedesco, il fulcro della sua razionalizzazione sostanziale «sta nei partiti e, più precisamente, nella legge sui partiti»[135], la cui compattezza e solidità si regge anche sulla stipula degli accordi (governativi) di coalizione[136].

Il profilo formale non è tuttavia secondario e mostra, prendendo ad esempio lo strumento della sfiducia costruttiva, una differenza importante tra Germania e Spagna, rispetto alla quale la forma della sfiducia è stata influenzata in modo decisivo dalla sostanza del contesto e dalla sua applicazione, con ricadute sulle dinamiche di governo. È possibile riprendere l'acuta distinzione tra sfiducia costruttiva "sistemica" (tedesca), «tassello di un sistema complesso [...] che lega insieme la disciplina costituzionale della mozione di sfiducia, della questione di fiducia e del potere di scioglimento» e sfiducia costruttiva "spuria" (spagnola), «caratterizzata dall'assenza di un disegno sistemico e quindi dal difetto di un rigoroso coordinamento tra il voto di sfiducia costruttivo e gli altri istituti di razionalizzazione costituzionale del governo parlamentare»[137].

Nel caso tedesco, fermo restando che «le riflessioni sulla sfiducia costruttiva [...] sono, per la verità, analisi teoriche perché il ricorso a questo istituto è stato quasi irrilevante, quantomeno dal punto di vista costituzionale»[138], il successo del *konstruktives Misstrauensvotum* del 1982 nasce dall'esistenza di un previo accordo di coalizione tra conservatori (CDU/CSU) e liberali (FDP) – questi ultimi transitati dall'Esecutivo socialdemocratico di Schmidt a quello conservatore di Kohl – poi "ratificato" in via popolare nelle elezioni anticipate del 1983 e cristallizzato in una stabile alleanza di governo fino al 1998[139].

Del resto, il fallimento dell'unica mozione di sfiducia presentata oltre a quella appena citata – nel 1972, contro il Cancelliere socialdemocratico Brandt – è legato a un utilizzo spurio della stessa, in quanto fondato non su un accordo (preliminare) di governo, bensì sulla speranza di potenziali defezioni all'interno della maggioranza di governo tra SPD e FDP (in fibrillazione per le scelte di

---

[132] Cfr. G. Lauri, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. speciale 3, 2019, 87 ss. Sui tentativi di rafforzare il rapporto tra gruppi e partiti attraverso la riforma del Regolamento del Senato del 27 luglio 2022, M. Nardini, *Le prime prassi applicative del nuovo regolamento del Senato e le ulteriori prospettive di riforma regolamentare*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024, spec. 174-183.

[133] Vedi T. Fenucci, *Studio comparato sulla razionalizzazione del rapporto di fiducia nei testi costituzionali di Germania e Spagna. Prassi applicative e recenti sviluppi*, in *Nomos*, n. 2, 2024.

[134] Dall'entrata in vigore delle rispettive Costituzioni (1949 e 1978), la Germania ha avuto nove Cancellieri e la Spagna sette Presidenti del Governo.

[135] R. Bin, *Riforme costituzionali per rafforzare l'esecutivo*, cit., 4.

[136] Cfr. S. Bonfiglio *Designazione, investitura e nomina del* Premier *nelle Costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4, 2022, 731 ss. e A. De Petris, Sunt pacta politica etiam servanda? *Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2014, 761-797.

[137] Cfr. M. Frau, *La funzione (fraintesa) della sfiducia costruttiva*, cit., 277 ss.

[138] B. Barbisan, *Patriottismo costituzionale. Il caso italiano in prospettiva comparata*, Napoli, 2022, 68.

[139] Cfr. M. Frau, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2012, 15 ss.

Ostpolitik promosse da Brandt); defezioni invece verificatesi sul fronte di opposizione, nel quale due deputati della CDU si astennero – forse all'esito di accordi corruttivi – facendo naufragare la mozione.

In quello spagnolo, invece, la *moción de censura* è stata sì utilizzata dal PSOE di Pedro Sánchez con successo – per la prima volta – il 1° giugno 2018 (nei confronti del Presidente Rajoy, appartenente al PP), ma con una esplicita finalità "distruttiva"[140]: prova ne sono la carenza di qualsiasi accordo di governo con altri partiti – accordo che avrebbe dovuto essere già alla base di una mozione di sfiducia realmente costruttiva – la costituzione di un Governo monocolore di minoranza e l'incapacità di raggiungere accordi parlamentari "successivi" tra le stesse forze politiche che avevano sostenuto la mozione di sfiducia (tutte interessate alla sola destituzione del Presidente in carica ed alla sua sostituzione con qualsiasi altra persona). L'assenza di un utilizzo secondo Costituzione della *moción de censura* è poi sfociata in un voto parlamentare negativo alla legge di bilancio (13 febbraio 2019) e la convocazione di elezioni anticipate dopo soli nove mesi dalla sua approvazione.

4. Per (provare a) concludere: razionalizzazione e stabilità dei Governi tra sostanza e forma

Riprendendo le parole di Mirkine-Guetzévitch, il convincimento finale che si ricava dalla comparazione tra le esperienze descritte è che «la stabilità governativa non è una questione di diritto»[141] (o solo di diritto, si potrebbe aggiungere) bensì soprattutto politica. Due interrogativi formulati da Giulia Caravale in chiusura alla sua relazione principale al Convegno – invertendone tuttavia l'ordine – sono molto utili in questa sede per provare a trarre alcune conclusioni. In primo luogo, circa la persistente validità dei meccanismi storico-teorici della razionalizzazione, deve ritenersi che la forma di governo «in quanto forma»[142] (attraverso la razionalizzazione) sia ancora un parametro valido per ragionare intorno alla stabilità dei governi ma non sia da solo sufficiente e, in quanto variabile non del tutto indipendente, deve essere preceduta – o, comunque, affiancata – dalla "sostanza" del substrato partitico nel quale si pretende di inserire la prima, affinché possa ragionevolmente funzionare[143]. Si tratta allora di razionalizzare *con juicio* e sempre guardando in partenza al contesto politico.

Con riferimento al secondo interrogativo – relativo alla presenza o meno di mutamenti delle forme di governo a partire dai contesti politico-partitici concreti – la risposta è affermativa, almeno se partiamo dalle prime nella loro dimensione (in certo modo auto-rassicurante) di modelli istituzionali stabili, duraturi ed efficienti (il *Westminster model* tradizionale, lo storico Cancellierato alla tedesca, il bipartitismo alla spagnola successivo al 1982).

Il modello britannico rivela che, in assenza di profili di razionalizzazione formale – da ultimo venuti meno con il *Dissolution and Calling of Parliament Act*

---

[140] F. Simón Yarza, *De la investidura convulsa a la moción de espíritu destructivo*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 116, 2019, 111-136. Vedi anche M. Benedetti, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda* moción de censura *al Governo Sánchez, verso le elezioni generali 2023*, in *DPCE online*, 2, 2023, 1557-1778.

[141] B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, in *Revue politique et parlementaire*, 1937, 27.

[142] M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 67.

[143] «Le problème de la stabilité gouvernementale n'est pas un problème constitutionnel; aucune loi, aucune règle rigide ne peut la réaliser si le vie politique d'un pays n'en offre pas les conditions nécessaires. [...] le problème de la stabilisation de l'Exécutif est intimement lié à celui des partis» (B. Mirkine-Guetzévitch, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 4, 1950, 613).

2022[144], abrogativo del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*[145] – la stabilità ordinamentale è sempre dipesa da un «libero fluire delle forme politiche, attraverso il gioco dei pesi e contrappesi»[146]. Al contrario, la recente crisi del parlamentarismo britannico – in assenza di una Costituzione scritta, alterazioni del sistema elettorale o mutamenti dello scenario dei partiti – dimostra che essa è entrata in panne in modo determinante a partire da un "grippaggio" tutto interno al sistema politico-partitico e chiamato *Brexit*[147].

Spostandoci verso orizzonti più "formalizzati", la razionalizzazione tedesca rivela l'esigenza di doverla interpretare in termini politico-convenzionali piuttosto che solo giuridico-formali: ciò significa che tale fenomeno deve essere letto alla luce della traduzione istituzionale degli equilibri partitici e non secondo una fredda cornice costituzionale a sé stante[148]. In questo senso, non si deve dimenticare che la situazione di *impasse* derivante dai risultati delle elezioni del 2017 – con lo "spettro" (per gli standard tedeschi) della costituzione di un Governo di minoranza guidato dalla CDU/CSU di Angela Merkel – è stata "neutralizzata" dall'intervento decisivo del Presidente federale Steinmeier, il quale ha persuaso la SPD a ritornare sui passi della *Große Koalition* (in origine esclusa dalla SPD stessa), in nome della stabilità (politica) di un governo a maggioranza assoluta[149].

Sul punto, però, non è irragionevole pensare che la "forma" del procedimento di elezione del Cancelliere *ex* art. 63 GG abbia avuto un qualche effetto nella stabilizzazione concreta del Governo, quale regola che conferma l'eccezione: il fatto che il Presidente abbia il potere – sostanziale, è il caso di dire[150] – di sciogliere il *Bundestag* laddove non ritenga di nominare un Cancelliere "di minoranza", suggerisce (e così lo conferma il ruolo attivo e non arbitrale di Steinmeier nel 2017) l'esistenza di una disposizione che, nel suo silenzio e nell'interpretazione qui indicata, sembra "spingere" per la formazione di stabili governi a maggioranza assoluta, come del resto è sempre accaduto, anche in assenza di un partito che – salvo nelle elezioni del 1957 (CDU/CSU) – avesse la maggioranza assoluta a livello nazionale.

La potenziale instabilità di un governo minoritario (solo lambita nel 2017, ma sufficiente per aprire una mini-crisi nella linearità storica del procedimento "maggioritario" di formazione del Governo) potrebbe diventare realtà a fronte di un altro fattore politico, ovverosia l'*exploit* elettorale del partito *Alternative für Deutschland* (AfD) e, in parallelo, il mantenimento della *conventio ad*

---

[144] Cfr. A. Osti, *Il* Dissolution and Calling Act 2022 *e l'abrogazione del* Fixed-term Parliaments Act 2011: *Niente di nuovo sul fronte occidentale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2022, 122-135 e O. Chessa, *Il* Dissolution and Calling of Parliament Act 2022 *e l'illusione dei viaggi nel tempo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 2, 2022, 177-190.

[145] Sulla razionalizzazione derivata dal FTPA, O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2015, 809-865.

[146] G. Lombardi, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive*, in S. Gambino (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, 329.

[147] G. Caravale, *Forma di governo britannica: le conseguenze della Brexit*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2023, VI, ha parlato di un «'constitutional moment' che ha segnato uno spartiacque di enorme rilevanza per il Regno Unito e ha sottoposto il funzionamento della *political constitution* a uno 'stress test' che ne ha fatto emergere diverse debolezze».

[148] In questo senso, è la stabilità politica ad essere razionalizzata e non (o non solo) la razionalizzazione giuridica a produrre stabilità: cfr. F. Palermo, J. Woelk, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1, 2024, 247-258.

[149] Sul ruolo di Steinmeier nella risoluzione della crisi, cfr. A. De Petris, A bridge over troubled waters? *Il Presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2018, 24 ss.

[150] Sulla discrezionalità del Presidente nell'esercizio del potere di scioglimento anticipato (a partire dalla mancata approvazione di una questione di fiducia, *ex* art. 68 GG), cfr. BVerfGE, 2 BvE 1/83, 102: «il Presidente federale […], come dimostrano gli articoli 63 comma 4 e 81 GG, non è limitato, in quest'area di tensione politica, da meri compiti rappresentativi o atti esecutivi».

excludendum nei suoi confronti da parte di tutto l'arco dei partiti[151]. L'unica rottura (seppure indiretta) di questa convenzione nei confronti di AfD risale all'elezione del liberale Thomas Kemmerich, il 5 febbraio 2020, quale *Ministerpräsident* del *Land* della Turingia: eletto con i voti di CDU, FDP e quelli decisivi di AfD (in assenza di accordi specifici tra i partiti), ciò determinò un'immediata crisi di governo il giorno successivo – con l'intervento risolutore della Cancelliera Merkel a sconfessare tale risultato – e la celebrazione di elezioni anticipate. Il risultato finale fu l'elezione del candidato del partito di maggioranza relativa (*Die Linke*), grazie all'astensione di conservatori e liberali[152].

In mancanza di partiti o coalizioni in grado di raggiungere la maggioranza assoluta, non è quindi da escludere la possibile costituzione, a livello federale, di un inedito Governo di minoranza (sempre che il Presidente federale non intenda esercitare il potere di scioglimento anticipato per "evitare" tale soluzione). In particolare, i risultati delle elezioni europee del 9 giugno 2024 – caratterizzate da un significativo incremento di voti in favore di AfD rispetto alle elezioni politiche del 2021[153] – sembrerebbero confermare ancor di più tale possibilità[154]. Negli stessi termini, all'indomani delle elezioni regionali del 1° settembre 2024 in Turingia e Sassonia – nelle quali AfD è rispettivamente arrivata prima[155] e seconda[156] per voti e seggi – è molto probabile che si addiverrà alla formazione di governi di minoranza cristiano-democratici, costituiti in primo luogo con l'obiettivo di mantenere la *conventio ad excludendum* nei suoi confronti[157].

In parallelo, il modello parlamentare spagnolo trova uno spartiacque decisivo nelle elezioni del 2015, le quali hanno rappresentato il venir meno della "certezza maggioritaria" sulla quale si era fondata (dal 1982) la stabilità e continuità di tale tipologia di parlamentarismo, vale a dire lo schema di bipartitismo (quasi) perfetto tra PSOE e PP[158]. Questo mutamento strutturale si è tradotto – a Costituzione e legge elettorale invariate – in una progressiva perdita di voti per entrambi i partiti e la nascita di nuove formazioni politiche (*Ciudadanos* e *Podemos* e, dal 2019, *Vox*), nonché nell'allontanamento, sempre più marcato, dall'orizzonte di maggioranze assolute "monocolori" e dall'esigenza di accordi di coalizione e appoggi non solo puntuali con partiti indipendentisti per la formazione del Governo: la compagine parlamentare sulla quale si regge, all'indomani delle elezioni del 23 luglio 2023, l'Esecutivo in carica guidato da Sánchez – in cui i voti dei partiti nazionalisti e/o

---

[151] Sulla stabilità politica tedesca – derivante anche dalla capacità di "domare" i partiti antisistema – A. De Pretis, J. Woelk, *La bisbetica domata, ovvero il successo limitato dei partiti anti-partito in Germania*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3, 2015, 833-860.

[152] Cfr. A. De Petris, *L'elezione del Presidente regionale con i voti dell'estrema destra xenofoba in Turingia: svolta epocale o incidente di percorso?*, in *Federalismi.it*, 12 febbraio 2020.

[153] Più di 1,5 milioni di voti e quasi sei punti percentuali (dal 10,2% al 15,9%).

[154] Cfr. A. De Petris, *Germany on the European ballot: an announced shock and the risk of losing identity*, in *Federalismi.it*, 19 giugno 2024.

[155] 32,8%, rispetto al 23,6 della CDU.

[156] 30,6%, rispetto al 31,9% della CDU.

[157] Una "anticipazione" è forse rappresentata dall'elezione, il 28 settembre 2024, di Thadäus König (CDU) come Presidente del Parlamento della Turingia, a seguito di un accordo tra tutti i partiti diversi da AfD (CDU, BSW, *Linke* e SPD).

[158] Cfr. R.L. Blanco Valdés, *Spagna: La fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2018, 349-278 e *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 109, 2017, 63-96. Sul sistema dei partiti in Spagna, S. Curreri, *Partiti e gruppi parlamentari nell'ordinamento spagnolo*, Firenze, 2005 e, di recente, C. Antonucci, *Il multipartitismo frammentato spagnolo tra crisi costituzionale e questione catalana*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024.

indipendentisti baschi e catalani sono tutti decisivi – ne è la dimostrazione più evidente[159].

In tal modo, l'immagine di una forma di governo parlamentare di taglio para-presidenziale[160] – caratterizzata da una sostanziale elezione diretta del *Presidente del Gobierno*, Governi "di legislatura" e predominio del potere esecutivo (incarnato nella figura presidenziale e nella potenza delle sue funzioni) su quello legislativo – ha ceduto il passo alla più articolata e "incerta" natura dei regimi parlamentari, ove si affermano le complessità delle negoziazioni assembleari tra i partiti, le complicazioni di gestione e l'instabilità degli Esecutivi.

Da ultimo, nel caso italiano l'eterno dibattito sulla stabilità dei Governi sconta un difetto di partenza al quale non si sottrae neppure il progetto di riforma costituzionale in corso, vale a dire quello di «dare la colpa della mancata stabilizzazione della forma di governo alle stesse norme che formalmente la disciplinano, le quali soffrirebbero un 'deficit di capacità razionalizzante'»[161]. L'idea che attraverso la sola "(ri)forma" si possa replicare la stabilità sostanziale di ordinamenti deformalizzati (Regno Unito) o nei quali la "sostanza" non dipende in esclusiva dalla cornice formale (Germania e Spagna) è allora poco coerente con la realtà dei fatti politici e scambia la causa con l'effetto[162], «rimanendo sostanzialmente all'esterno della dinamica del potere politico»[163].

Provando a immaginare uno scambio tra la "sostanza" tedesca e la "forma" italiana, l'impressione è che anche applicando all'Italia la razionalizzazione della forma di governo della Germania poco cambierebbe, poiché l'instabilità degli Esecutivi italiani affonda la sue radici in un «perdurante stato magmatico del sistema dei partiti: lontano dalla stabilizzazione, differenziato, attraversato da dinamiche irrisolte»[164] e nella sistematica successione di crisi esclusivamente extra-parlamentari (eccettuate le mancate approvazioni delle questioni di fiducia del primo e secondo Governo Prodi, nel 1998 e 2008). Al contrario, laddove si dovesse trasferire la razionalizzazione "ridotta" della forma di governo italiana al modello tedesco, quest'ultimo continuerebbe a mantenere, con buona probabilità, la stabilità concreta dei suoi Esecutivi, pur a fronte di alcuni recenti scricchiolii nella tenuta del complessivo sistema dei partiti da non sottovalutare.

In definitiva, «el derecho no puede hacerlo todo aunque sin el derecho no pued[e] hacerse nada. El Derecho ayuda, pero no resuelve por sí solo los problemas»[165]: ne deriva che, muovendo dalla sostanza dello scenario politico-sociale alla teoria della modellistica costituzionale, la rigidità normativa della razionalizzazione (a valle) va sempre temperata con la flessibilità delle esperienze politiche (a monte), senza mai dimenticare che «gli schemi

---

[159] M. Azpitarte Sánchez, *Legitimidades contrapuestas. Crónica política y legislativa del año 2023*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 130, 2024, 125 ss.

[160] Cfr. R.L. Blanco Valdés, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 97 ss.

[161] E. Grosso, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, cit., 135.

[162] Come ha ricordato M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Riv. AIC*, n. 1 2024, 9, «i risultati delle riforme dipendono anche dalla cultura politica, dal tipo e dal livello di strutturazione del sistema dei partiti, dalle attitudini degli elettori, etc., sicché è molto ingenuo postulare comodi automatismi».

[163] M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., 404.

[164] S. Staiano, *Notazioni introduttive*, in M. Scudiero, *Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa*, cit., XVIII.

[165] M. Aragón Reyes, *La reforma del Estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo*, in *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, 10, 2019, 197.

classificatori [...] vengono elaborati partendo dall'esame di ordinamenti realmente esistenti che fungono da riferimento»[166] e non viceversa.

Nel centocinquantesimo anniversario della nascita di Luigi Einaudi (Presidente della Repubblica nel periodo 1948-1955), valga ricordare le sue parole in Assemblea costituente, quando dichiarò – nell'ambito della discussione sulla forma di governo (ricca di spunti comparati) di cui avrebbe dovuto dotarsi la neonata Repubblica italiana – che «quello che importa sostanzialmente [...] nell'esaminare le Costituzioni che possono fornire esempi, non è la loro lettera, ma la loro vita»[167]. La sostanza viene prima della forma, ovvero – parafrasando una celebre pubblicità degli anni Novanta di una nota marca di pneumatici – la potenza (della forma costituzionale) è nulla senza il controllo (della sostanza politica).

Abstract

The principle of Government stability, between comparative constitutional "forms" and political "substance" – The present essay aims at reflecting, in a comparative perspective, on the "existential" path that characterizes the birth of Governments in some parliamentary systems, their stability during the Legislature and their crisis for political reasons. Comparing the cases of United Kingdom, Italy, Germany and Spain through their Constitutions and political systems, the final conviction that emerges from this comparison (quoting Mirkine-Guetzévitch) is that Government stability is not (only) a question of law, but mostly of politics and that attention must be paid not only to the "form" of government, but also to the "substance" of their evolution.

Keywords
form of government - parliamentary system - Westminster model - rationalized parliamentarism - party system

[166] G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Milano-Padova, 2022, 21. Cfr. anche M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, 2, 1997, 247, il quale ricorda che «ogni classificazione in diritto comparato costituisce il frutto di un processo di astrazione e di razionalizzazione, costruito a partire dall'osservazione di esperienze storicamente determinate».

[167] Seconda Sottocommissione, *Resoconto sommario della seduta di mercoledì 4 settembre 1946*, 11.