



# I.M.E.S.I.

ISTITUTO MEDITERRANEO STUDI INTERNAZIONALI

## **Le forme di governo: un'analisi politologica**

*A cura di Davide Faraone*

## 1. Introduzione: la tripartizione dei poteri e le forme di governo

La separazione dei poteri, elemento fondamentale di ogni democrazia, consiste nell'individuazione di tre funzioni pubbliche principali nell'ambito della sovranità statale e nell'attribuzione di queste a tre distinti organi dello Stato. Nella storia del pensiero politico è possibile trovare il contributo di diversi pensatori a quello che oggi è considerato uno dei capisaldi dello stato di diritto. Citandone qualcuno, non si possono escludere John Locke e Charles de Secondat, Barone di Montesquieu.

Il celebre pensatore inglese, nel suo Secondo Trattato Del Governo (Secondo trattato del governo, cap. XII, p. 143-146)<sup>1</sup>, afferma che il potere vada tripartito in: potere legislativo, come potere supremo ma non assoluto (XIII, 150); <<Il potere esecutivo, affidato a una persona che non partecipi pure del legislativo, è evidentemente subordinato a quest'ultimo e verso di esso è responsabile e può esserne a piacimento mutato e trasferito>>. Il potere esecutivo teorizzato da John Locke ingloba il potere giudiziario (XIII, 152); infine, il potere federativo, ossia la gestione della politica estera (XVI, 176-177). Questa tripartizione presenta alcune differenze rispetto a quella sancita dalle moderne costituzioni<sup>2</sup>.

Ne Lo Spirito delle Leggi (1748) di Montesquieu, invece, troviamo una teoria della tripartizione dei poteri molto più vicina a quelle sperimentate nelle odierne democrazie. L'autore scrive: <<Chiunque abbia potere è portato ad abusarne; egli arriva sin dove non trova limiti [...]. Perché non si possa abusare del potere occorre che [...] il potere arresti il potere". Con queste parole, Montesquieu introduce il cruciale concetto di *Balance of Power*, di fondamentale importanza nell'ingegneria costituzionale di ogni democrazia e che trova spazio nella più vecchia delle costituzioni scritte, quella americana. I tre poteri - legislativo, esecutivo e giudiziario - sono così descritti nelle pagine del suo scritto: <<In base al primo di questi poteri, il principe o il magistrato fa delle leggi [...]. In base al secondo, fa la pace o la guerra, invia o riceve delle ambascerie, stabilisce la sicurezza, previene le invasioni. In base al terzo, punisce i delitti o giudica le liti dei privati>>, perché <<una sovranità indivisibile e illimitata è sempre tirannica>><sup>3</sup>.

Secondo i canoni del costituzionalismo moderno, la funzione di individuare i fini politici e tradurli in comandi generali ed astratti (leggi), la funzione di eseguire tali comandi, in via amministrativa-esecutiva, e infine la funzione di garantire l'applicazione in caso di controversie o contestazioni, in via giurisdizionale, è opportuno siano attribuite ad organi diversi, allo scopo di evitare quell'eccessiva concentrazione di potere che aveva tipicamente caratterizzato lo stato assoluto<sup>4</sup>. La divisione netta, in realtà, non è concretizzabile tra il potere legislativo e quello esecutivo: guidare politicamente una comunità significa incidere sulla produzione dei comandi normativi e di farli eseguire, le politiche pubbliche richiedono l'esercizio coordinato del Parlamento e del Governo.

La forma di governo è il modello organizzativo che uno Stato assume per esercitare il potere sovrano. Attiene al modo come, fra gli organi di una comunità politica organizzata, si distribuisce il potere di indirizzarla verso determinati fini politici.

---

<sup>1</sup> Due trattati sul governo, col Patriarca Robert Filmer, a cura di L. Pareyson, Torino, Utet, 1982.

<sup>2</sup> C. Galli, Manuale di storia del pensiero politico, Edizioni Il Mulino, pagg. 211-212

<sup>3</sup> Montesquieu, Lo spirito delle leggi, trad. it. a cura di B. Boffito Serra, Milano, 1967, p. 207 e ss.

<sup>4</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 195.

## 2. Le forme di governo: analisi diacronica

L'analisi diacronica ci permette di comprendere come e perché alcuni sistemi politici abbiano il loro assetto costituzionale. Tutto ha inizio dopo la Gloriosa Rivoluzione<sup>5</sup>, che ha luogo in Inghilterra tra il 1688 e il 1689, al termine del quale il parlamento britannico stila il *Bill of Rights*<sup>6</sup>, uno dei cardini del sistema costituzionale britannico. La Rivoluzione, scoppiata poiché il partito *Whig* voleva che il parlamento avesse potere decisionale sulla successione al trono (*Exclusion Bill*), terminò con la sconfitta del potere dispotico (rappresentato da Giacomo II) e con la conquista, da parte del parlamento, di maggiori poteri, tra i quali: libertà di parola e discussione in Parlamento; divieto del re di imporre tributi senza di esso; abolire leggi; libere elezioni. La Gloriosa Rivoluzione fa da spartiacque in questo periodo storico, in quanto, dal 1689 in poi, nessun re si opporrà al Parlamento. Montesquieu, nella sua opera *Lo Spirito delle Leggi* (libro XX, cap. XXII), non si esimerà dall'elogiare il *Balance of Power* britannico post-rivoluzione. L'Inghilterra, da monarchia assoluta divenne, così, una monarchia costituzionale. Tuttavia, la separazione dei poteri pura non era ancora stata raggiunta: nella *House of Commons* (la camera bassa, elettiva, mentre la *House of Lords* è la alta) si facevano interessi diversi rispetto all'apparato amministrativo rappresentato dalla corona e dai suoi ministri. L'idea di separazione dei poteri di Locke e Montesquieu sarà, invece, seguita dagli uomini che a Filadelfia stesero nel 1787 la più antica costituzione scritta ancora in vigore, quella americana. La Costituzione degli Stati Uniti sancisce in modo netto il concetto di separazione dei poteri e di *Balance of Power*: guardando all'assetto costituzionale britannico e constatando la netta separazione tra esecutivo e legislativo (non cogliendo però l'evoluzione in atto nel Regno Unito), anch'essi si diedero un esecutivo (non un re, che loro non avevano, ma un presidente) del tutto separato dal parlamento (il Congresso degli Stati Uniti). In nessun caso, infatti, il Presidente degli Stati Uniti può sciogliere le camere e queste non possono disfarsi del presidente, salvo l'ipotesi di messa in stato d'accusa (*impeachment*).

Al contrario, in Inghilterra, la monarchia costituzionale alla quale gli americani si erano ispirati nella stesura della propria costituzione, si era evoluta in un governo parlamentare di tipo monista (in quanto l'indirizzo politico dipendeva, ormai, dal rapporto tra parlamento e governo, non includendo più la corona, in un assetto dualista). Quest'evoluzione si spiega con la salita al trono di re Giorgio I, fondatore della casa degli Hannover. Straniero in casa propria, ignorante della lingua inglese e poco interessato agli affari governativi, delegò l'esercizio delle sue funzioni ai suoi ministri: scelta che facilitò l'affermazione della figura del primo grande premier, Robert Walpole. Inoltre, il parlamento riuscì a creare le basi per un rapporto fiduciario tra sé e il governo tramite il frequente utilizzo dell'*impeachment*, tramite il quale ha ottenuto che il re non nominasse un primo ministro contrario al parlamento<sup>7</sup>. Le parole di Walter Bagehot, celeberrimo fondatore dell'*Economist*, fotografano perfettamente il modello *Westminster* venuto a crearsi. Egli indica il premier come vero detentore del potere politico e sottolinea che la prima funzione del parlamento britannico sia puramente elettiva: il parlamento elegge il governo, nel senso che ne consente la nascita, l'eventuale trasformazione e persino lo scioglimento<sup>8</sup>.

In Europa continentale, durante la Restaurazione, primeggiano le costituzioni scritte, ispirate dall'assetto monarchico-costituzionale dell'Inghilterra post-Gloriosa Rivoluzione (commettendo, dunque, lo stesso errore degli Stati Uniti d'America). Per oltre mezzo secolo, nel continente, fino alla fine della Prima Guerra mondiale, resistette l'idea che il vero parlamentarismo fosse dualista, con il parlamento come luogo di rappresentanza, da un lato, e la corona, dall'altro. Un esempio è la

<sup>5</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/gloriosa-rivoluzione/>.

<sup>6</sup> [http://www.treccani.it/enciclopedia/bill-of-rights\\_%28Dizionario-di-Storia%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/bill-of-rights_%28Dizionario-di-Storia%29/).

<sup>7</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 197.

<sup>8</sup> G. Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Edizioni il Mulino, pag. 179.

Costituzione che la Francia orleanista si diede nel 1830, con il governo che rispondeva sia al re, sia al parlamento. Nel continente europeo il parlamentarismo fu dualista per oltre mezzo secolo, mentre nella sua patria d'origine era già diventato monista (governo responsabile solo davanti alla maggioranza parlamentare).

Tra la fine della Prima guerra mondiale e l'inizio della Seconda si ebbe una razionalizzazione del parlamentarismo sul modello inglese (con eccezione della Repubblica di Weimar del 1919, che presentava un forte dualismo), ma fu solo dopo il secondo conflitto mondiale che diversi stati, tra cui Italia, Germania e Francia, si diedero il loro assetto costituzionale definitivo, improntato al monismo. Eccezion fatta per la Francia, che nel 1958 passò dalla Quarta Repubblica alla Quinta Repubblica, ricercando, su volontà del generale de Gaulle, un netto dualismo, creando quello che oggi è il semi-presidenzialismo francese<sup>9</sup>. L'assetto costituzionale della Quarta Repubblica francese presentava, infatti, un debole e diviso parlamentarismo, che fu rimpiazzato da un più forte e accentrato sistema semi-presidenziale.

Come sottolinea Manlio Corselli, docente di Filosofia Politica presso l'Università degli Studi di Palermo, nella sua opera *Democrazia e Plebiscito*, «La Germania e la Francia in tempi diversi – e comunque collegati al contesto del dopoguerra – si trovarono in una condizione riconducibile a quella contemplata dallo “stato d’eccezione”. Max Weber e Charles de Gaulle reputarono, perciò, il ricorso allo strumento plebiscitario come risposta più efficace per incominciare a rifondare lo stato liberal-democratico per mezzo del rafforzamento dell’autorità del Capo dello stato quale effetto di una sua legittimazione dovuta alla votazione diretta popolare. Per entrambi la democrazia diretta a suffragio universale, riservata per l’appunto alla sfera dell’elezione del Presidente del Reich (come la propone Weber) o del Presidente della Quinta Repubblica Francese (come l’ha voluto de Gaulle), avrebbe controbilanciato la democrazia della rappresentanza indiretta pertinente all’elezione dei parlamentari [...]. La democrazia plebiscitaria era del tutto compatibile con la democrazia rappresentativa [...]. Il plebiscitarismo poteva fungere da efficace correttivo ad un parlamentarismo che inesorabilmente scivolava nella occupazione dell’istituzione di rappresentanza politica da parte della partitocrazia [...]. Il regime semipresidenziale gollista è quello più vicino all’applicazione dei canoni della specie plebiscitaria della democrazia poiché esso valorizza l’elezione popolare diretta de capo dello stato mentre riserva ai partiti il ruolo di maggioranza o di opposizione parlamentare»<sup>10</sup>.

### **3. Le forme di governo: analisi sincronica politologica**

#### **3.1 La forma di governo presidenziale degli USA**

Per analizzare la forma di governo presidenziale utilizzerò l'esempio degli Stati Uniti d'America. Come detto precedentemente, la Costituzione degli Stati Uniti d'America datata 1787, scritta ispirandosi all'assetto costituzionale inglese post-Gloriosa Rivoluzione, definisce le principali istituzioni pubbliche degli Stati Uniti come *separate institutions sharing powers*<sup>11</sup>. L'esecutivo, impersonificato nel Presidente degli Stati Uniti d'America, è eletto direttamente dal popolo (anche se la sua elezione avviene per il tramite di grandi elettori) e ha dunque una personale e forte legittimità. Il Congresso degli Stati Uniti (il parlamento bicamerale statunitense) rappresenta il potere legislativo ed è anche questo eletto dai cittadini con sistema maggioritario a turno unico. Perché definiamo il Presidente e il Congresso come due istituzioni separate? I padri costituenti americani, che a Filadelfia siglarono la Costituzione, non vollero creare alcun rapporto fiduciario tra

<sup>9</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 199.

<sup>10</sup> M. Corselli, *Democrazia e plebiscito*, Carlo Saladino editore, pagg. 48 e ss.

<sup>11</sup> G. Pasquino, *Nuovo corso di scienza politica*, Edizioni il Mulino, pag. 221.

l'esecutivo e il legislativo: il Presidente, dunque, non può in alcun modo sciogliere il parlamento e questo non può far dimettere il Presidente.

Entrambi gli organi devono coesistere fino al termine del loro mandato, seguendo una logica di *checks and balances*, nel quale un potere controlla l'altro. Soltanto tramite l'istituto dell'*impeachment* - misura estrema di messa in stato d'accusa per attentato alla costituzione - il Congresso può far dimettere il presidente. E, ancora, perché diciamo che queste istituzioni separate condividono il potere? Il potere a cui ci riferiamo è quello legislativo, ma non solo. Il presidente può utilizzare il suo potere di veto per far tornare al Congresso un disegno di legge che la sua amministrazione non gradisce (o eventuali emendamenti di esso), e il Congresso può superare questo veto rivotando la legge ma dovendo ottenere una maggioranza qualificata (di certo non facile da raggiungere). A sua volta, il Congresso, può rigettare o modificare proposte di legge che provengono dal presidente. Questa logica di pesi e contrappesi la ritroviamo anche nell'ampio potere di nomina del Presidente della Repubblica, in quanto senza il parere favorevole del senato il presidente non può nominare giudici, altissimi funzionari, ambasciatori, ministri e non può autorizzare la ratifica di trattati internazionali<sup>12</sup>.

Alla luce di questa netta separazione dei poteri, andiamo a vedere come funziona il sistema politico statunitense. Il presidenzialismo è spesso definito una forma di governo "forte", ma la questione è molto più complessa. Se il partito al quale appartiene il Presidente non ha la maggioranza nei due rami del Congresso, si avrà quel che viene definito un governo diviso. Se, invece, il partito ha la maggioranza in parlamento, il Presidente si trova in una posizione fin troppo favorevole, in quanto ha la forza di schiacciare ogni opposizione, dando vita a una "presidenza imperiale" (termine usato durante l'amministrazione Nixon<sup>13</sup>). Dunque, il presidenzialismo è da un lato troppo forte e rischia una degenerazione autoritaria; dall'altro, è troppo debole e scivola verso l'impotenza decisionale. Nonostante ciò, è importante sottolineare che il Presidente, nel caso di governo diviso, può far uso di diverse soluzioni per superare le difficoltà date dalla maggioranza al Congresso del partito opposto. Il presidente può adottare una strategia clientelare, dunque scambiando risorse con parlamentari non troppo ostili in cambio di voti; o, ancora, può rivolgersi direttamente all'elettorato, adottando una strategia retorica (come fece Ronald Reagan) per convincere questo a far pressioni sui propri rappresentanti affinché appoggino la linea politica dell'amministrazione; o, in ultima istanza, può far pressione sugli organismi di sicurezza e militari per minacciare i parlamentari che ostruiscono il suo operato.

Il difetto più grande del presidenzialismo, nella sua versione di governo diviso, è quello della responsabilità politica. Il governo diviso - in cui amministrazione e maggioranza parlamentare sono contrapposti ma non legati da alcun rapporto fiduciario - dà luogo a un periodo in cui il sistema politico funziona a bassi tassi di rendimento, non dando la possibilità all'elettorato di individuare chi, tra Presidente e Congresso, sia responsabile di ciò<sup>14</sup>.

### **3.2 La forma di governo semi-presidenziale della Francia**

Il semi-presidenzialismo è una forma di governo che prevede un esecutivo duale. Non è un presidenzialismo indebolito, né un parlamentarismo potenziato (Sartori, 2000). E' una forma di governo a sé stante, appositamente voluta e costruita per ovviare ai problemi riscontrabili e riscontrati nelle altre forme di governo. Quest'assetto costituzionale, voluto da Charles de Gaulle, diede vita nel 1958 alla Quinta Repubblica Francese. Il presidente della Repubblica, come nel

---

<sup>12</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 202.

<sup>13</sup> [https://it.wikipedia.org/wiki/Richard\\_Nixon](https://it.wikipedia.org/wiki/Richard_Nixon)

<sup>14</sup> G. Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Edizioni il Mulino, pag. 222.



presidenzialismo statunitense, è eletto direttamente dai cittadini e non può essere rovesciato dal volere dell'assemblea parlamentare, se non con il procedimento giudiziario di messa in stato d'accusa (*impeachment*). Non è solo, però, nello svolgere la funzione di governo: oltre al presidente, infatti, vi è un primo ministro legato dal rapporto fiduciario con il parlamento (come nelle forme di governo parlamentari). Il primo ministro è nominato dal presidente della Repubblica: questo fa sì che il premier non sia legato solo al parlamento, ma anche al presidente. Il primo ministro può richiedere al presidente della Repubblica lo scioglimento dell'assemblea legislativa (prerogativa presidenziale), che può, a sua volta, indire nuove elezioni, oppure nominare un altro ministro; se è il parlamento, invece, a sfiduciare il premier scelto dal presidente della Repubblica, questo ha l'obbligo di indire nuove elezioni (non più di una volta all'anno<sup>15</sup>). Diversamente dal presidenzialismo statunitense, dove il sistema di *checks and balances* voluto dai padri costituenti non permette al Congresso di interrompere l'amministrazione presidenziale e, viceversa, non permette al presidente di sciogliere le camere, nel semi-presidenzialismo il presidente della Repubblica può indire nuove elezioni per il parlamento e questo può sfiduciare il governo<sup>16</sup>.

In concreto, nel caso in cui la maggioranza parlamentare sia del partito del primo ministro, questo non chiederà al presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato delle camere; il presidente della Repubblica, dal canto suo, sapendo o prevedendo che sciogliendo le camere e sostituendo il primo ministro finirebbe per ri-ottenere un parlamento con una maggioranza a lui non favorevole, subirebbe una notevole sconfitta politica e di conseguenza non agirà contro il premier. L'esempio che sto riportando, con il presidente della Repubblica che non ha la maggioranza in Parlamento (diversamente dal primo ministro), descrive quello che viene chiamato "governo di coabitazione", che è riconducibile al governo diviso, debole e a basso rendimento, statunitense. La coabitazione, però, offre alcuni snodi che ovviano ai problemi di cui invece soffre il governo diviso dei presidenzialismi.

Infatti, si configurano due diversi fattori di temperamento delle tensioni e dei conflitti in caso di coabitazione: un fattore personale e uno politico. Il fattore personale lo troviamo nelle ambizioni, ovviamente contrapposte, del presidente e del premier: il presidente, volendo essere rieletto alla fine del proprio mandato, non cercherà lo scontro con un premier che ha la maggioranza in parlamento, in quanto, così facendo, mancherebbe di rispetto all'elettorato che ha premiato un partito diverso dal suo nel momento della formazione dell'assemblea legislativa; allo stesso tempo, il premier, volendo candidarsi come futuro presidente della Repubblica, non correrà il rischio di creare problemi al suo partito andando contro il presidente. <<Le due ambizioni contrapposte riusciranno virtuosamente a controbilanciarsi senza produrre una paralisi politico-istituzionale>> (Pasquino), situazione tipica del governo diviso americano. Il fattore politico-partitico lo ritroviamo nell'esempio che ho riportato prima per introdurre il governo di coabitazione: vi è sempre, infatti, la giusta supremazia di chi, tra premier e presidente della Repubblica, abbia la maggioranza in parlamento. Nel presidenzialismo può esservi stallo, nel semi-presidenzialismo, coabitazione o no, vi è sempre qualcuno che ha il potere di governare<sup>17</sup>.

Vi è stata coabitazione, nella storia della Quinta Repubblica francese, solo per nove anni (1986-1988; 1993-1995; 1997-2002) e, grazie alla riduzione del mandato presidenziale (da 7 a 5 anni), si è riusciti ad evitare il suo riprodursi nel 2002 e nel 2007<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> G. Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Edizioni il Mulino, pag. 223.

<sup>16</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 205.

<sup>17</sup> G. Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Edizioni il Mulino, pag. 224.

<sup>18</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 206.

Per concludere, è possibile affermare che neanche le coabitazioni più complicate hanno prodotto problemi di stallo tipici del presidenzialismo (con governo diviso) e che le forme semi-presidenziali di governo hanno garantito la stabilità degli esecutivi e persino la loro funzionalità alquanto meglio delle forme presidenziali.

### 3.3 La forma di governo parlamentare

Per introdurre la forma di governo parlamentare, quella più in uso in Europa, utilizzerò come esempi due paesi molto diversi tra loro: l'Italia e il Regno Unito.

Questa forma di governo prende il nome dalla centralità che ha l'assemblea legislativa nella formazione e nella vita del governo: nelle repubbliche parlamentari, infatti, la durata del governo dipende dalla disponibilità del parlamento a mantenerlo in vita. In concreto, l'esecutivo e il legislativo sono legati a doppio filo e questo filo è rappresentato dall'istituto della fiducia parlamentare. Anche il parlamento può sciogliersi prima della fine della legislatura, andando a elezioni anticipate: questo accade se, una volta caduto un governo, il parlamento non è in grado di crearne uno nuovo.

Anche nella forma di governo parlamentare è presente la figura del capo dello Stato, ma le sue prerogative variano di paese in paese. Questo, come nelle moderne monarchie, non ha peso politico (si pensi al Regno Unito), mentre, in altri sistemi politici, ha il potere di nomina del governo (o solo del premier), di scioglimento del parlamento e può essere molto influente in periodi di instabilità governativa (come in Italia). In UK, aumentando la centralità del parlamento, dal 2011 lo scioglimento anticipato delle camere non è più prerogativa del premier ma dell'assemblea legislativa stessa: la *House of Commons* (la camera bassa) può decretare lo scioglimento anticipato delle camere con votazione a maggioranza qualificata, oppure non formando un nuovo governo dopo due settimane dalla mozione di sfiducia che ha fatto dimettere il governo precedente.

L'esecutivo delle forme di governo Parlamentari è per lo più collegiale, ma in gran parte degli ordinamenti emerge la figura del primo ministro (come il cancelliere in Germania), diventando tendenzialmente un esecutivo monocratico.

Fra tutte le forme di governo fin qui analizzate, quella parlamentare è sicuramente quella più sensibile al formato e alla meccanica del sistema partitico, che è a sua volta influenzato dal sistema elettorale, di cruciale importanza. Si pensi al Regno Unito. Il sistema elettorale inglese è un maggioritario a turno unico in collegi uninominali (definito dalle espressioni inglesi *plurality* o *first past the post*), nel quale vince il candidato che, nel collegio, prende la maggioranza relativa dei voti. Questo sistema elettorale crea una competizione bipartitica, in quanto l'elettore, conoscendo la forza che hanno i due principali partiti (i conservatori e i laburisti), difficilmente disperderà il proprio voto dandolo al rappresentante del terzo partito. Il partito che, alla fine delle elezioni, si trova con la maggioranza relativa anche in parlamento, direttamente andrà al governo, creando quella continuità fra partito-rappresentanza-esecutivo che caratterizza i governi di partito (tipicamente nel modello inglese). Nei sistemi elettorali proporzionali, invece, come quello italiano, viene a formarsi un parlamento molto rappresentativo (ma anche frammentato), dove molto difficilmente un partito riesce a conquistare i voti necessari per governare da solo e quindi il governo è figlio di una successiva contrattazione tra partiti, che dà vita a un governo multipartitico<sup>19</sup>. Questa dinamica appena descritta è una delle maggiori differenze tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale, in quanto, nella prima governo e parlamento sono espressione dello stesso partito (o,

---

<sup>19</sup> G. Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Edizioni il Mulino, pag. 122-133.

degli stessi partiti), mentre nella seconda possono essere espressioni di diversi partiti (governo diviso)<sup>20</sup>.

Stabilità ed efficacia decisionale rappresentano il problema cruciale dei governi parlamentari e, come detto, dipendono dal sistema partitico ed elettorale. Un sistema bipartitico (che nella stragrande maggioranza dei casi è preceduto da un sistema elettorale maggioritario, come sostiene Duverger) dà vita a governi di partito, mentre uno proporzionale dà vita a governi multipartitici, che possono avere durata e rendimento molto diversi. E' importante sottolineare che per durata di un governo non si intende la presenza, per tutto il mandato, dello stesso premier - in Inghilterra, ad esempio, vi è una grande rotazione nel personale ministeriale (si pensi alla recente sostituzione di Cameron con May, senza cambiare il partito al governo); un governo si ritiene caduto, invece, quando vi è la dissoluzione e la formazione di uno del tutto nuovo. In Italia, ad esempio, dal 1945 al 1999, i governi hanno avuto una durata media di 10 mesi (Pasquino, 2002), mentre la durata in carica dei ministri è stata di 3 anni e 8 mesi (Blondel e Thiébault, 1991). Tutt'oggi, nel nostro paese, le modalità attraverso le quali creare un governo stabile ed efficace non sono state trovate.

Guardando alla Germania (e, successivamente, alla Spagna), troviamo uno strumento d'ingegneria costituzionale in grado di dare stabilità al governo: il voto di sfiducia costruttivo. Il *Bundestag* (la camera bassa del parlamento tedesco), secondo l'art. 67 della Legge fondamentale (la costituzione tedesca) può sfiduciare il governo solo dopo una doppia votazione a maggioranza assoluta e solo se ha già pronta una nuova squadra di governo<sup>21</sup>. Nella storia della Repubblica federale tedesca, dal 1949 a oggi, solo due volte è stata presentata una mozione di sfiducia, di cui una sola è riuscita. Nonostante ciò, è importante ricordare che stiamo parlando di un contesto favorito dal proprio sistema elettorale e partitico, con un sistema politico multipartitico moderato a competizione bipolare centripeta (cioè orientata verso i partiti di centro).

Per concludere, è doveroso presentare quali sono le tre possibili degenerazioni del governo parlamentare: la prima è costituita da eccessi decisionistici del governo che ha forte controllo sulla sua maggioranza parlamentare; la seconda degenerazione si ha quando il governo, debole, con poco controllo sulla sua maggioranza parlamentare, tende a governare abusando dei decreti; la terza e ultima è rappresentata dalla presidenzializzazione, ovvero dal crescente accentramento dei poteri in mano del governo o del suo leader<sup>22</sup>.

### **3.4 La forma di governo direttoriale svizzera**

In questa peculiare forma di governo, il detentore del potere esecutivo è un direttorio, eletto non direttamente dal popolo, ma dal parlamento. Questo esecutivo collegiale, come nel sistema statunitense, non può sciogliere le camere e non può essere sfiduciato. Diversamente dal presidenzialismo, non è eletto dal popolo, ma dal parlamento. Il modello di riferimento è la Svizzera, nella quale l'Assemblea federale (Bundesversammlung) elegge il Consiglio federale (Bundesrat), formato da sette componenti. E' una forma di governo puramente a direzione collegiale in quanto, tra i sette a formare il direttorio, non vi è alcuna differenza gerarchica: il presidente viene scelto a rotazione e la carica dura un anno. E' una forma di governo che si adatta perfettamente a quei paesi che hanno al proprio interno forti differenze linguistiche, culturali e religiose.

---

<sup>20</sup> A. Barbera e C. Fusaro, Corso di diritto pubblico, Edizioni Il Mulino, pag. 204.

<sup>21</sup> [www.wikipedia.org/wiki/Sfiducia\\_costruttiva](http://www.wikipedia.org/wiki/Sfiducia_costruttiva)

<sup>22</sup> G. Pasquino, Nuovo corso di scienza politica, Edizioni il Mulino, pag. 225 e ss.





I.M.E.S.I.

*Davide Faraone*

ISTITUTO MEDITERRANEO STUDI INTERNAZIONALI