

ISSN 0486-0373

Rivista
quadrimestrale

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

3

2022

Settembre/dicembre
Anno LXIV



Jovene editore

L'INSTABILITÀ DEL SISTEMA PARLAMENTARE: PATOLOGIA ITALIANA E ANOMALIA SPAGNOLA

di GABRIELLA DURANTI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Parlamentarismo e crisi del parlamentarismo. – 3. L'eterna instabilità del governo italiano. – 4. L'anomalia dell'instabilità spagnola: spunti di riflessione sulla razionalizzazione del sistema politico nei regimi parlamentari. – 5. (*Segue*) L'attivazione dei meccanismi costituzionali di razionalizzazione. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

La XIX legislatura si caratterizza per il ritorno ad un governo politico, dopo un lungo periodo che ha visto alternarsi governi di coalizione post-elettorali, governi tecnici o governi del Presidente.

L'ennesima crisi extraparlamentare della maggioranza, testimonianza della eterna instabilità del sistema politico-istituzionale italiano¹, ha determinato elezioni anticipate e la nascita dell'attuale governo in carica che, a differenza dei suoi ultimi predecessori, deriva dalla vittoria elettorale di una coalizione (quella di centro-destra) che, avendo ottenuto la maggioranza parlamentare, ha potuto garantirsi, senza difficoltà, la fiducia delle Camere. Ciò rappresenta un elemento di discontinuità rispetto ad una più recente tendenza caratterizzata da un'estrema debolezza del sistema partitico che aveva generato maggioranze talmente fragili da non riuscire ad assicurare la formazione di un governo solido², coe-

¹ A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, in *federalismi.it*, n. 19/2022.

² Come sostenuto da A. POGGI, *Con lo sguardo oltre l'elezione del Presidente della Repubblica*, nell'Editoriale al n. 3/2022 di *federalismi.it*, all'indomani della ele-

rente al suo interno e con una chiara linea di indirizzo politico³. Del resto, questa tendenza non ha riguardato esclusivamente il nostro Paese, ma ha investito anche altri sistemi costituzionali europei, sebbene, a differenza di questi ultimi, nel caso italiano l'instabilità sembra ormai cronicizzata al punto da essere divenuta una caratteristica patologica del sistema politico istituzionale⁴. Invero, se si analizzano le forme di governo parlamentari europee, in particolare quella spagnola, quella tedesca⁵ e quella inglese⁶, è possibile notare che tutte sono state attraversate da una certa instabilità che affonda le sue radici in una crisi del sistema politico, in generale, e partitico, in particolare, per poi ripercuotersi inevi-

zione di Mattarella *bis*, “ciò che è davvero rilevante per il futuro del Paese è quanto e come il sistema politico sarà capace di indicare (e non di farsi imporre o di subire) la traiettoria di sviluppo della forma di Stato contenuta nella Costituzione (le garanzie dei diritti dei cittadini, la protezione del welfare, lo sviluppo economico in senso solidaristico...) attraverso i canali e le procedure che danno senso costituzionale alla forma di governo parlamentare”.

³ L'obiettivo di correggere l'instabilità perenne del sistema politico italiano si traduce in una riforma relativa alla forma di governo in senso semipresidenziale, da sempre tema caro alla forza politica di centro destra. Cfr. T.E. FROSINI, *XIX legislatura*, Editoriale *federalismi.it*, n. 29/2022.

⁴ In tal senso, la dottrina è pressoché concorde. Dopo la crisi del governo Draghi compariva di frequente il termine “instabilità” sui titoli di quotidiani e riviste, anche straniere. Cfr., solo per citarne alcuni: R. BALDACCI, *Il triste primato dell'Italia: nessun Paese europeo ha cambiato tanti premier negli ultimi 30 anni*, in *Eunews* del 25 luglio 2022; L. MALTAURO, *Troppi governi di breve vita, l'anomalia italiana. A quale costo?*, in *econopoly.ilsole24ore.com* del 28 luglio 2022; e già prima: M. GABANELLI e S. RAVIZZI, *Crisi di governo: 66 esecutivi in 75 anni. Quanto ci costa l'instabilità politica?*, in *Il corriere della sera*, 17 gennaio 2021. Commenti anche da parte della stampa straniera sono riportati sull'*Internazionale* del 15 luglio 2022 “*La crisi di governo in Italia vista dalla stampa internazionale*”. Cfr. ancora M. IMPROTA, *Come curare l'instabilità dei governi italiani? L'ipotesi (europea) della sfiducia costruttiva*, in *Luiss, Policy Brief* 09/2021.

⁵ A. DE PETRIS, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, in *DPCEonline*, 15 febbraio 2018; A. ZEI, *La sfida del partito “alternativa per la Germania” e le contraddizioni di un parlamento “che si difende” dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2019 e dello stesso A., *Ancora sulle contraddizioni di un “Parlamento che si difende” dalle forze politiche anti-sistema*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020.

⁶ Per descrivere la crisi del sistema inglese è stato addirittura utilizzato in maniera molto emblematica il termine “permacrisis”. In tal senso, G. CARVALE, *La “permacrisis” del Governo britannico*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2022.

tabilmente sui rapporti tra governo e parlamento⁷. E questo a dimostrazione del fatto che le forme di governo parlamentari si fondano prevalentemente su meccanismi politico-partitici, seguendo le oscillazioni, piuttosto che su regole istituzionali stabilite nelle Costituzioni. Ciò è tanto più vero se si riflette sul fatto che, negli ordinamenti succitati, la stabilità del governo ha costituito sempre la regola e tale regola è stata messa in discussione quando si è determinata una crisi dei partiti e nei partiti.

Quella che è stata definita “crisi del parlamentarismo” si traduce in effetti in una crisi della rappresentanza politica ovvero della disciplina e del ruolo dei partiti in cui il rappresentato non riesce più ad identificarsi in quanto tale. Di qui, la necessità di una rapida ricostruzione del concetto di parlamentarismo nelle sue declinazioni.

2. *Parlamentarismo e crisi del parlamentarismo*

Il parlamentarismo, concetto classico della dottrina costituzionalistica, può essere declinato in una duplice accezione. In un’ottica prettamente storico-culturale, esso costituisce quella ideologia, sviluppatasi in occasione delle rivoluzioni liberali, secondo la quale il parlamento incarna l’essenza della rappresentanza politica, ergendosi a baluardo contro l’assolutismo del sovrano e la concentrazione del potere. Il parlamentarismo, infatti, affonda le sue radici nella rivoluzione inglese del 1688 e acquista un tale prestigio che, conosciuto come modello Westminster, si diffonde nel XIX secolo nell’Europa continentale, allorquando i principi della rappresentanza politica, di legalità e di separazione dei poteri, si pongono a fondamento dello Stato di diritto. Dal punto di vista giuridico-istituzionale, invece, con il termine parlamentarismo si intende, volendo semplificare, il sistema politico caratterizzato dal rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo

⁷ S. BONFIGLIO, *Designazione. Investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei “governi di matrice presidenziale”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2022, 717-764.

nella determinazione e nello svolgimento della funzione di indirizzo politico⁸.

Pertanto, la dicotomia tra parlamentarismo e forma di governo parlamentare, ancora riconosciuta da parte della dottrina⁹, si rivela utile al fine di scongiurare il rischio di confondere il concetto di parlamentarismo con quello di supremazia dell'organo parlamentare, concezione quest'ultima teorizzata solo agli albori dello Stato costituzionale, ma poi messa al bando quale "degenerazione del parlamentarismo"¹⁰. Al contrario, il sistema politico parlamentare è stato caratterizzato tendenzialmente da una prevalenza degli esecutivi, il cui risvolto è stato il riconoscimento generalizzato di una "crisi del parlamento" che perde forza e arretra rispetto al governo, in particolar modo nelle democrazie maggioritarie.

A ciò hanno contribuito anche altre variabili, quali i processi di integrazione europea e di globalizzazione, l'inarrestabile sviluppo tecnologico che innova in materia di diritti, oltre che fattori contingenti, quali crisi economiche o situazioni emergenziali legate a questioni terroristiche, ambientali e sanitarie, che, negli anni, hanno alterato le dinamiche politico-istituzionali in maniera pervasiva¹¹.

Da ultimo, la situazione emergenziale da Covid 19 ha portato alla ribalta la metamorfosi di un sistema istituzionale flessibile, in continua evoluzione, ma che, in linea generale, tende ad una trasformazione del tradizionale ruolo del Parlamento¹².

Tutti questi fattori hanno generato, in quasi tutti gli ordinamenti contemporanei, la nascita di movimenti nuovi che hanno destabilizzato gli assetti politici tradizionali, facendo traballare le fondamenta anche di sistemi ormai consolidati. In Italia, però, la

⁸ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 1972.

⁹ A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Bibliofabbrica, 2015.

¹⁰ A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *Astrid*, 2009.

¹¹ A. RUGGERI, "Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, 3/2018.

¹² T.E. FROSINI, *Il discreto fascino delle forme di governo*, in *DPCEonline*, n. 4/2021.

debolezza e la frammentarietà esasperata della classe politica è stata una costante della storia repubblicana, a prescindere da fattori contingenti, e questo ha fatto sì che la forma di governo italiano rappresentasse quasi un *unicum* nel panorama del diritto comparato delle forme di governo parlamentari. A ciò si è aggiunta la mancanza di regole e meccanismi atti a prevedere e prevenire situazioni di instabilità e di stallo istituzionale¹³.

Ferma restando l'imprescindibile correlazione tra parlamento e rappresentanza politica, si può senz'altro affermare che, laddove l'istituzione parlamentare non sia messa nelle condizioni di esercitare la sua libera e pluralistica funzione, come nelle c.d. democrazie illiberali, essa diventi un organo di sola facciata¹⁴. Nelle democrazie consolidate o stabilizzate, invece, più che parlare di crisi del Parlamento, ne andrebbe forse ripensato il ruolo in un ridefinito equilibrio con il Governo, diverso rispetto a quello tradizionale, ma teso a garantire un assetto istituzionale più stabile ed efficiente di fronte alle nuove sfide delle società contemporanee¹⁵.

Il continuo e profondo dinamismo in cui viviamo richiede, dunque, un aggiornamento continuo dello studio delle forme di governo, tema classico del diritto costituzionale, e in particolar modo della forma di governo parlamentare¹⁶.

¹³ Cfr. in tal senso A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR, in federalismi.it*, n. 19/2022, il quale sostiene che si è ancora in "attesa di quei «dispositivi costituzionali idonei a garantire la stabilità dell'azione di governo»: il gran discorso aperto, ma non chiuso, in Assemblea Costituente dall'ordine del giorno Perassi nel lontanissimo – in tutti i sensi – 4 settembre 1946".

¹⁴ T. GROPPI, *Occidental's Kharma? L'innesto delle istituzioni parlamentari in contesti estranei alla tradizione giuridica occidentale*, in *Parlamento e Parlamentarismi nel diritto comparato*, a cura di R. TARCHI, Collana "Itinerari della comparazione", *DP-CEonline*, n. 3/2020, 125 ss.

¹⁵ M. VOLPI, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in *Parlamento e Parlamentarismi nel diritto comparato*, a cura di R. TARCHI, cit., 57 ss.

¹⁶ F. GIUFFRÈ, *Verso una forma di governo "europea"*, in *federalismi.it*, Paper, 7 dicembre 2022, afferma la necessità di "transitare verso una forma di governo "europea"; una forma di governo, vale a dire, che consenta all'Esecutivo italiano di confrontarsi con le istituzioni dell'Unione sulla base di un mandato popolare che sia fonte di una chiara e forte legittimazione di legislatura", in quanto il Covid-19 e la guerra

Invero, la non breve durata del periodo pandemico ha messo a dura prova la resistenza dei governi, i quali hanno dovuto far fronte all'emergenza sanitaria e non solo, attuando politiche emergenziali che hanno richiesto necessariamente interventi straordinari e urgenti, il cui risultato è sembrato porre in ombra il ruolo dei parlamenti, anche nelle stesse democrazie parlamentari¹⁷.

Al di là della previsione o meno nei testi costituzionali di procedure atte a disciplinare i c.d. Stati di emergenza¹⁸, nelle democrazie stabilizzate¹⁹ le istituzioni si sono attivate per fronteggiare, sempre nel rispetto della legalità costituzionale²⁰, la situa-

russo-ucraina hanno comportato un'accelerazione e una modificazione nei processi decisionali, in campo interno ed europeo, che richiedono una stabilizzazione dei governi.

¹⁷ F. PASTORE, *Alcune brevi considerazioni sulle modalità più efficaci per l'esercizio delle prerogative costituzionali del Parlamento nell'ambito dell'Emergenza Covid-19*, in *Dirittifondamentali.it.*, 9 dicembre 2020.

¹⁸ A differenza dell'Italia, la cui Costituzione non disciplina l'ipotesi della emergenza, ma solo lo stato di guerra (*ex art. 78*), altri ordinamenti prevedono espressamente misure atte a regolare situazioni di crisi emergenziale. Si pensi, solo per fare esempi di ordinamenti a noi più vicini, all'art. 116 della Costituzione spagnola e all'art. 16 della Costituzione francese. Ma per un'indagine di diritto comparato sulla tematica in questione, cfr. A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, voce in *Enciclopedia Treccani delle scienze sociali* (1993); S. GAMBINO, A. SCERBO, *Diritti fondamentali ed emergenza nel costituzionalismo contemporaneo. Un'analisi comparata*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 4/2009, 1497-1555; P. PASSAGLIA (a cura di), *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, in *cortecostituzionale.it*, 2011; V. FAGGIANI, *Los estados de excepción ante los nuevos desafíos: hacia una sistematización en perspectiva multinivel*, in *federalismi.it*, n. 24/2020; "Sénat, étude de législation comparée n° 156 - Janvier 2006 - L'État d'urgence", in www.senat.fr/lc/lc156/lc156_mono.html#toc2; A. VEDASCHI, *Il Covid-19, l'ultimo stress test per gli ordinamenti democratici: uno sguardo comparato*, in *DPCEonline*, n. 2/2020, 1453 ss.

¹⁹ T.E. FROSINI (a cura di), *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, Il Mulino, 2022.

²⁰ Sebbene in Italia, a differenza di altri ordinamenti, non sia espressamente disciplinato lo stato di allarme o di emergenza, le situazioni di crisi sono state affrontate "senza mai sospendere l'ordine costituzionale, ma ravvisando all'interno di esso quegli strumenti che permettessero di modulare i principi costituzionali in base alle specificità della contingenza: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela «sistemica e non frazionata» dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione e dei relativi limiti": CORTE COSTITUZIONALE, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, M. Cartabia - Presidente della Corte costituzionale, 28 aprile 2020, 25 ss.

zione che ha richiesto azioni mirate e tempestive, anche a discapito dei diritti e delle libertà fondamentali²¹.

Inevitabilmente, gli esecutivi hanno assunto un ruolo di primo piano²², divenendo protagonisti di una vastissima attività normativa²³, considerata da gran parte della dottrina minare il principio della separazione dei poteri²⁴, ponendosi spesso, secondo alcuni, addirittura al limite della legalità²⁵. Ciò si è reso ancor più evidente in alcuni ordinamenti quali quello ungherese²⁶ e

²¹ Cfr. E. CALZOLAIO, M. MECCARELLI, S. POLLASTRELLI (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*, EUM, 2020 ed in particolare nello stesso volume A. COSSIRI, *Le norme di contrasto al contagio tra funzione sociale ed efficacia giuridica*, 35-36, la quale sostiene che la normativa emergenziale “rappresenta la prima e più significativa compressione di libertà fondamentali mai sperimentata nella storia in una democrazia costituzionale contemporanea e, per quanto riguarda l’Italia, la più significativa mai avvenuta nella storia repubblicana”. E ancora V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di prevenzione*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2020; L. CUOCOLO (a cura di), *I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19. Una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, marzo 2020.

²² F. SPAGNOLI, *Emergenza sanitaria e atti normativi dell'esecutivo. Discipline e impieghi in Italia, Spagna e Stati Uniti*, in *DPCEonline*, N. speciale, marzo 2022.

²³ La valanga di atti normativi di ogni genere è stata definita dalla dottrina italiana con il termine di “tsunami normativo”: E. LONGO e M. MALVICINI, *Il decisionismo governativo: uso e abuso dei poteri normativi del Governo durante la crisi da COVID-19*, in *federalismi.it*, n. 28/2020, 220.

²⁴ *Ivi*, 213: “A livello statale, la reazione delle istituzioni al diffondersi del virus ha provocato una confusione di ruoli, minacciando la separazione dei poteri oltre che la tenuta dello “Stato di diritto” e alimentando altresì i timori dell'emersione di nuove forme di dittatura”.

²⁵ F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 130-139, esprime la preoccupazione da parte di alcuna dottrina “che i buoni risultanti della prima fase dell'emergenza possano allentare definitivamente i controlli costituzionali sulla gestione del potere ed aprire così la via ad esiti autoritari, in contrasto con i principi democratici cui si ispira la nostra Costituzione”.

²⁶ Il 30 marzo 2020, infatti, il Parlamento ungherese ha approvato la Legge organica n. 12/2020 “sulla protezione contro il Coronavirus”, con cui sono stati conferiti poteri straordinari al governo, guidato dal primo ministro Viktor Orbán. Il mandato, che permette al leader ungherese di governare per decreto, non prevede alcuna scadenza temporale. Inoltre, la legge contiene ulteriori misure che compromettono, in virtù della emergenza, il principio della separazione dei poteri, *in primis*, e poi la libertà di stampa e associazione e l'indipendenza della magistratura. Per un approfondimento sul caso dell'Ungheria, cfr. S. BENVENUTI, *L'Ungheria di fronte all'emergenza da Covid-19: debolezza del quadro giuridico, militarizzazione dell'emergenza e controverse sulle misure economiche*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020.

polacco che, già inclini a derive illiberali²⁷, sono stati accusati di aver violato la *rule of law*²⁸.

In particolare, poi, ne è emersa rafforzata la figura del Capo del governo²⁹, la qual cosa ha provocato una certa destabilizzazione nel contesto italiano dove resta ancora radicata l'idea del Presidente del Consiglio dei ministri quale *primus inter pares* all'interno del governo³⁰, a differenza degli altri sistemi parlamentari dove la figura del Primo Ministro risulta già ordinariamente prevalente all'interno dell'esecutivo (si pensi ai sistemi tedesco, spagnolo, inglese)³¹.

Sembra allora tornare in auge una tendenza al presidenzialismo degli esecutivi³², su cui ha tanto discusso la dottrina anche

²⁷ Cfr. J. SAWICK, *La pandemia Covid-19, in Polonia e in Ungheria, come possibile occasione per intensificare la mutazione illiberale delle istituzioni*, in DPCEonline, n. 2/2020; TÍMEA DRINÓCZI & AGNIESZKA BIEN-KACALA, *COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism*, in *The Theory and Practice of Legislation*, 2020, 171-192.

²⁸ A. CIRCOLO, *Il rispetto dei valori fondanti dell'Unione e l'attivazione della procedura di controllo alla luce delle recenti vicende di Polonia e Ungheria*, DPCEonline, n. 1/2019; P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *federalismi.it*, n. 8/2020; I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, in *federalismi.it*, n. 14/2021.

²⁹ Secondo A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR, in federalismi.it*, n. 19/2022, "Questa emersione della figura del presidente del consiglio nella comunità politica non è stata però un'anomalia. Al contrario [...] essa risulta perfettamente coerente con la tendenza sistemica risalente nella nostra forma di governo. Fin dalla fase costituente, il soggetto "non detto" dell'ordine del giorno Perassi – che concludeva il lungo dibattito sulla nostra forma di governo e che sottolineava le «esigenze di stabilità dell'azione di governo» – fu appunto il presidente del consiglio. Che, però, fu il soggetto "ben detto" dell'art. 95 della Costituzione che proprio sui concetti di stabilità e di azione si impernia: concetti entrambi intestati al protagonismo del presidente del consiglio".

³⁰ Per una ricostruzione dei principi di organizzazione del governo, cfr. S. TROILO, *La struttura del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019.

³¹ Cfr. G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, Il Mulino, Bologna, 2005 e da ultimo S. BONFIGLIO, *Designazione, investitura e nomina del Premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"*, cit.

³² L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria Politica*, n. 1/2006, 5 ss., il quale afferma che «la presidenzializzazione consiste in un processo (che potremmo tradurre come tendenza) per cui i regimi o forme di governo divengono più presidenziali (secondo il senso statunitense) nella loro prassi di questi anni, senza che,

in Italia quando, a costituzione invariata, il nostro sistema elettorale, divenuto prevalentemente maggioritario, ha tendenzialmente bipolarizzato il sistema partitico e rafforzato i poteri dell'esecutivo³³. La dottrina costituzionalistica tentò di descrivere e di spiegare il fenomeno quale “presidenzializzazione della politica”³⁴, quasi a voler sottolineare come si trattasse di una personalizzazione del potere e della politica che investiva il rapporto tra partito e sua *leadership* con riflessi, nella campagna elettorale, sulle scelte dell'elettore che, in questo caso, esprimendo il suo voto si sentiva più direttamente coinvolto nella indicazione della figura deputata a presiedere il governo³⁵. Sostanzialmente si era generata una sorta di metamorfosi della forma di governo parlamentare determinata dalla crescente guida di tipo monocratico del governo stesso³⁶.

nella maggior parte dei casi, cambi la struttura tradizionale delle regole caratteristiche del loro tipo di regime».

Per uno studio comparato sulla presidenzializzazione della politica cfr. T. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, New York, Oxford University Press, 2005.

³³ Cfr. A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007; T.E. FROSINI, C. BASSU, P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma, Carrocci, 2009; F. MUSELLA, *Il Premier diviso: Italia tra presidenzialismo e parlamentarismo*, Milano, 2012.

³⁴ Cfr. L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, cit., 5-11. Significativo a tale proposito è anche il testo di G. PASQUINO, *Capi di governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, che ha curato un'analisi comparata sui poteri dei capi di governo, sebbene non mirata alle sole forme di governo parlamentare ma estesa anche a quelle semipresidenziali.

³⁵ Cfr. T.E. FROSINI, *Una legge elettorale che salvi il bipolarismo*, in *federalismi.it*, n. 20/2011

³⁶ Sul ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e la sua evoluzione nel nostro ordinamento, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Cedam, 1986; S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica. Organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1989; E. CHELI, V. Spaziantè, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in *Istituzione Governo*, a cura di S. RISTUCCIA, Milano, 1977, 45 ss.; G. FERRARA, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2004; M. MEZZANOTTE, *La figura del Presidente del Consiglio tra norme scritte e prassi*, in *Politica del diritto*, 2001; D. TRABUCCO, *Il rapporto tra il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri: un difficile punto di equilibrio*, in *forumcostituzionale.it*, 2007; G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri*

D'altra parte, la forma di governo parlamentare si caratterizza per essere un *genus*, all'interno del quale lo svolgersi dei rapporti tra legislativo ed esecutivo si è mostrato particolarmente sensibile al contesto politico ed al complesso equilibrio tra sistema partitico e sistema elettorale³⁷. E questo è ancor più vero in Italia dove la forma di governo parlamentare viene delineata secondo schemi aperti ed elastici³⁸ che a maggior ragione le consentono di adeguarsi ai mutamenti degli assetti politici ed elettorali³⁹. Secondo alcuni, ciò è stato possibile grazie alla lungimiranza del costituente che, nel delineare la nostra forma di governo, non l'ha ingabbiata in regole rigide e predeterminate, ma ne ha disciplinato solo gli aspetti fondamentali (artt. 92-95 Cost.) su cui si sono poi innestate una serie di prassi e convenzioni co-

e gli assetti della democrazia italiana, in *ASTRID*, n. 5/2018; I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Jovene, Napoli, 2018; AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Atti del convegno di studi svolto presso l'Università LUISS Guido Carli il 20 febbraio 2018, Roma, 2020; R. PALENCA TABULAZZI, *Il ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri nell'esperienza repubblicana tra spinte riformiste e conservatorismi*, in *Amministrazione in cammino*, 6 maggio 2014; A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2019. E da ultimo S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I Presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Tomi I, Laterza, Roma-Bari, 2022.

³⁷ Cfr. G. GERBASI, D. LOPRIENO, *Forme di governo, sistema politico e regole elettorali: una ricerca su alcune esperienze di governo (Gran Bretagna e Spagna, Francia e Stati Uniti)*, in *Democrazie e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionali*, a cura di S. GAMBINO, Rimini, 1997, 599 ss., dove, in particolare, viene sottolineata l'importanza assunta dalle variabili "sistema elettorale" e "sistema di partito" nel definire dinamicamente una forma di governo. E ancora G. DE MINICO, *Forma di governo e legge elettorale. Un dialogo nel tempo*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, a cura di G. DE MINICO e G. FERRAIUOLO, Firenze, Passigli Editori, 2019.

³⁸ Secondo G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *rivistaic.it*, n. 2/2020, 63 "siamo di fronte a una diversa versione del governo parlamentare, che cambia e si modifica in corso d'opera sfruttando, appunto, i margini di flessibilità consentiti dalla disciplina costituzionale sulla forma di governo".

³⁹ Particolarmente illuminante a tale proposito ciò che già Elia nella voce "Governo (forme di)", in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, 640, aveva anticipato, affermando che le norme sulla forma di governo sono "a fattispecie aperte", in quanto suscettibili di essere qualificate dal sistema partitico ed integrate dalle regole convenzionali. Cfr. anche V. LIPPOLIS, *La XVI legislatura tra bipolarismo in affanno, neotraformismo e partiti personali*, in *federalismi.it*, n. 2/2011.

stituzionali che ne hanno garantito nel tempo l'adeguamento alle situazioni contingenti, nel rispetto dei principi caratterizzanti la forma di governo parlamentare⁴⁰. Al contempo, però, ciò ha determinato effetti negativi sulla tenuta dei governi che si sono dimostrati quasi costantemente instabili, perché troppo condizionati dal sistema politico⁴¹.

Vero è che anche altri fattori risultano essere condizionanti la forma di governo e lo stesso sistema dei partiti e che, come rilevato da autorevole dottrina⁴², si pongono come esterni agli

⁴⁰ A. SAITTA, *Evoluzione strutturale del Consiglio dei ministri e le più recenti prassi. Rileggendo "Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana" di Antonio Ruggeri*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020, facendo riferimento ai numerosi studi di Ruggeri sul governo, mette ben in evidenza come, in pochi altri campi di esperienze costituzionali come in questo, "l'intreccio tra le regole costituzionali e la prassi politico-istituzionale [...] sono così inestricabilmente legate". Secondo altri, invece, "Il ricco e variegato panorama offerto dall'analisi dei procedimenti di formazione del governo nell'esperienza repubblicana, pone dunque una domanda: si può parlare, a questo proposito, di flessibilizzazione del dettato costituzionale, o addirittura di prevalenza della prassi rispetto alla Costituzione?": V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica*, Introduzione a *La nascita dei Governi della Repubblica 1946-2021*, a cura di B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Studi di federalismi.it*, 2022.

⁴¹ L'ordine del giorno Perassi del 5 settembre 1946 così recitava: «La seconda Sottocommissione ... ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderrebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionale idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», inserendosi in quella tendenza espressa da quasi tutte le Costituzioni europee già tra le due guerre mondiali (Austria, Polonia ed Estonia 1920; Spagna 1931) e soprattutto dopo la seconda (Germania 1949, Spagna 1978) di razionalizzare la forma di governo parlamentare con la previsione, appunto, di disposizioni costituzionali volte a disciplinare dettagliatamente clausole, istituti atti a garantire la stabilità del governo e, in generale, del sistema costituzionale nel suo complesso. Nella realtà, però, come già da tempo sostenuto da autorevole dottrina (L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 638 ss.), l'ordine del giorno Perassi è stato tradito. Il nostro testo costituzionale, difatti, dedica pochi articoli alla procedura di formazione del governo e ai meccanismi di equilibrio tra gli organi dell'indirizzo politico. Basti pensare, d'altronde, che l'istituto della questione della fiducia, di notevole rilievo nel rapporto fiduciario e dunque di forte impatto nei rapporti tra Parlamento e Governo, non è espressamente previsto da alcuna disposizione costituzionale, ma, introdotto in via di prassi, è oggi disciplinato dai regolamenti parlamentari.

⁴² A. RUGGERI, "Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta online*, 3/2018, 599-615 e in particolare 601.

stretti rapporti istituzionali. Si pensi, in primo luogo, all'influsso e alla pressione della legislazione europea.

In secondo luogo, bisogna tenere in considerazione il veloce e inarrestabile sviluppo tecnologico che agisce e condiziona fortemente l'assetto sociale, alterando il sistema dei diritti, nel senso della innovazione e integrazione continua, e ponendo il legislatore, che deve disciplinarli, di fronte a difficili scelte su cui non sempre è facile trovare soluzioni condivise. Tutto questo ha determinato un ridimensionamento del ruolo del Parlamento che ha lasciato spazio all'intervento di altri organi, quale la Corte costituzionale⁴³, che meglio riescono a decidere, caso per caso, interpretando e adattando le norme a fattispecie concrete che sono in continuo mutamento⁴⁴. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, a tutti i diritti di nuova generazione (ambiente salubre, suicidio assistito, etc.) che sono di matrice giurisprudenziale.

Infine, agiscono e condizionano il mutare degli equilibri politici e di governo fattori contingenti, quali le crisi economiche⁴⁵ o le situazioni emergenziali legate negli anni a questioni terroristiche, ambientali, sanitarie, questioni che pervadono ogni

⁴³ R. PIROSA, *L'attivismo giudiziale come risposta alla democrazia parlamentare?* in *Democrazia e Parlamentarismo*, a cura di A. LO GIUDICE, T. CASADEI, in *Ordines. Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*, n. 2/2020, 385-396.

⁴⁴ Gli organi della giustizia costituzionale assumono un ruolo niente affatto marginale nel sistema costituzionale ergendosi non più solo a garanti dei diritti e delle libertà fondamentali, ma spingendosi oltre soprattutto di fronte a situazioni incerte ed emergenziali, finendo finanche per assumere una funzione coadiuvante nei confronti dell'organo legislativo per colmare le lacune da questo lasciate o per ammonirlo di fronte alla necessità di un intervento necessario. Sul nuovo e diverso ruolo assunto dalla Corte costituzionale cfr. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1982, 546; L. CARLASSARE, *L'influenza della Corte costituzionale, come giudice delle leggi, sull'ordinamento italiano*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 11, Torino, Giappichelli, 2000, 79-103; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2019, 251-290 e R. BIN, *Sul ruolo della Corte costituzionale. Riflessioni in margine ad un recente scritto di Andrea Morrone*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2019, 757-775.

⁴⁵ G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *rivistaic.it*, n. 4/2013; L. PESOLE, *La Corte costituzionale oggi, tra apertura e interventismo giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, n. 12/2021, 224-253.

aspetto della vita sociale contemporanea, alterando le dinamiche politico-istituzionali in maniera pervasiva⁴⁶.

La convergenza di tutti questi fattori ha alimentato, in Italia come all'estero, la nascita dei populismi che hanno sfruttato la crisi politico-sociale per ergersi a baluardo della democrazia, finendo, al contrario, per minarne la stabilità⁴⁷. Dal punto di vista istituzionale, la frammentazione politica si è riflessa inevitabilmente sulla tenuta dei governi, dei parlamenti e sull'equilibrio dei rapporti reciproci, in particolar modo nei regimi parlamentari, come chiaramente emerge dalle vicende italiane⁴⁸ e, da qualche tempo, anche da quelle spagnole dove le trasformazioni del sistema partitico hanno minato gli stabili equilibri istituzionali che avevano caratterizzato il sistema sin dalla sua nascita. Riflettendo in chiave comparata su questi due ordinamenti, si vuole tentare di evidenziare le differenze con cui i due sistemi parlamentari hanno risposto alle emergenze e alla nascita dei nuovi movimenti politici – che soprattutto in Spagna hanno rappresentato una novità assoluta in un sistema tendenzialmente bipartitico –, specialmente dal punto di vista degli equilibri politico-istituzionali tra governo e parlamento nell'ottica della forma di governo parlamentare.

3. *L'eterna instabilità del governo italiano*

In Italia, come già anticipato, la crisi sanitaria ha determinato una situazione di emergenza che ha profondamente coin-

⁴⁶ Nel senso dell'emergenza quale "stato permanente, che ha aperto la strada negli ultimi decenni all'espansione del potere governante", cfr. F. MUSELLA, *Capi di governo. Dalla primazia all'emergenza*, in *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, a cura di F. MUSELLA, Editoriale scientifica, 2020, 9 ss.

⁴⁷ Cfr. la Sezione monografica a cura di E. MOSTACCI, *I partiti antipartito nella crisi della rappresentanza politica*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2015.

⁴⁸ Sui problemi connessi alla democrazia dei partiti e soprattutto al multipartitismo esasperato A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, cit., la quale, in maniera molto efficace, afferma che "Se vogliamo rimanere in una forma di governo parlamentare e se vogliamo evitare di continuare a tirare per la giacca i Presidenti della Repubblica, magari continuando pure a rinnovarli e chiedendo loro di assolvere ruoli non richiesti, allora occorre trovare un bilanciamento tra democrazia dei partiti e stabilità dei governi. Altri-

volto e distorto gli equilibri istituzionali, condizionando le scelte politiche poste in essere dall'esecutivo, costretto a prendere decisioni spesso improvvisate per poi aggiustare il tiro, man mano che la contingenza pandemica lo richiedesse. Pertanto, la tendenza al rafforzamento del potere normativo del Governo, ed in particolare del Presidente del Consiglio dei ministri, già in crescita negli anni precedenti, ha subito un'importante impennata durante il governo della pandemia⁴⁹, sconvolgendo, secondo alcuni⁵⁰, il sistema delle fonti.

In realtà, un ruolo fondamentale sulla tenuta dei governi avrebbero potuto giocare le opposizioni, assumendo una posizione di unitarietà a sostegno della maggioranza, come avvenuto in circostanze passate⁵¹. Di converso, di fronte alla situazione emergenziale, è prevalsa la litigiosità di un sistema partitico ultra-frammentato.

In verità, la pandemia non ha fatto altro che esacerbare problematiche da tempo consolidate. Non si dimentichi, infatti, che l'affacciarsi sulla scena politica di nuovi movimenti politici aveva contribuito ad aggravare il precario assetto politico italiano⁵², determinando, già prima dell'emergenza sanitaria, la nascita del c.d. "Governo del cambiamento", basato su un "con-

menti torniamo al perenne, e ormai chiaramente infruttuoso, dibattito sul presidenzialismo, ben sapendo che alla fine non lo vuole quasi nessuno".

⁴⁹ Cfr. in tal senso A. CRISCITIELLO, *Il potere normativo del Presidente del Consiglio in Italia*, in *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, a cura di F. MUSELLA, cit., 47 ss.

⁵⁰ Sui rapporti tra le fonti nel periodo emergenziale cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per P. Costanzo - Consulta online*, 11 aprile 2020, 1-26; *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. speciale 2020; M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.

⁵¹ In tal senso F. PASTORE, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, in *Dirittifondamentali.it*, 3 giugno 2019, il quale sostiene che "con riferimento all'emergenza Covid-19, non solo non si è formato un fronte unitario tra le forze politiche per fronteggiare la crisi, ma si è aperto un conflitto aspro tra maggioranza e opposizioni parlamentari, caratterizzato da polemiche, accuse reciproche e affermazioni propagandistiche".

⁵² S. CECCANTI e S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2015, 799-832.

tratto” privato⁵³ tra forze politiche opposte dal punto di vista ideologico e programmatico (Lega e M5S)⁵⁴, stipulato dopo le elezioni del 2018 che avevano prodotto un risultato tale per cui nessuno degli schieramenti politici aveva la maggioranza per governare⁵⁵. Situazione completamente nuova se si considera anche il fatto che le due forze politiche avevano individuato in un soggetto terzo e non esponente politico, il prof. Giuseppe Conte, la figura del Presidente del Consiglio⁵⁶. Nonostante si trattasse di un accordo di coalizione, che nella forma di governo tedesca ha dato risultati positivi⁵⁷, le aspettative di stabilità sono

⁵³ “Il “contratto per il Governo del cambiamento” autenticato da un pubblico ufficiale e siglato dai leader delle due formazioni politiche che si accingevano a formare una maggioranza parlamentare è un atto privo di un possibile rilievo pubblicistico, né può essere posto a fondamento di alcun vincolo giuridico in grado di comprimere l'autonomia di indirizzo politico dell'organo Governo ovvero del Parlamento”, sostiene G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018. Secondo l'A. il contratto, al di là della terminologia usata, “ha mutato regole non scritte” rendendo “marginale” il ruolo del Presidente della Repubblica che si è risolto nella ratifica di un accordo privato tra i leader. In senso contrario S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, il quale pur sostenendo l'abbandono delle regole convenzionali, afferma che proprio questo porta ad un'espansione dei poteri del Presidente della Repubblica che “libero da vincoli convenzionali, può stabilire di volta in volta il criterio delle sue decisioni”.

⁵⁴ Tale scelta, forse obbligata per garantire la formazione di un governo, ha richiamato nella terminologia gli accordi di coalizione tedeschi che però si fondano su una forte vincolatività politica e su di un diverso contesto politico, come sostiene P. PISICCHIO, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra koalitionsvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020. Sulle differenze tra gli accordi di governo nei due sistemi cfr. anche L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018; V. BALDINI, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana un (semplice) accordo di coalizione*, in *Dirittifondamentali*, n. 1/2018.

⁵⁵ Sulla crisi e sui diversi passaggi per la formazione del governo Conte cfr. A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018; C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.

⁵⁶ A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018.

⁵⁷ A. DE PETRIS, *Sunt pacta politica etiam servanda? Gli accordi di coalizione nella forma di governo tedesca*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014, vol. 2, 761-797.

state tradite. Difatti, si è determinata una crisi dovuta ad una rottura all'interno della stessa coalizione di governo, con una mozione di sfiducia presentata da una delle due forze (la Lega) al Presidente del Consiglio. Quest'ultimo, inaspettatamente e sempre percorrendo binari diversi rispetto a quelli a cui la storia repubblicana ci aveva abituato⁵⁸, ha chiesto di parlamentarizzare la crisi, con lo scopo di trovare una soluzione politica congeniale alla situazione delineatasi. Il risultato è stato quello della formazione di un governo Conte *bis*⁵⁹, sorretto da una maggioranza parlamentare, figlia di una coalizione tra diverse forze politiche. Ciò non ha garantito, anche questa volta, la tenuta del governo. In seguito al ritiro di alcuni ministri dalla compagine governativa⁶⁰, il Presidente del Consiglio ha dovuto nuovamente rassegnare le dimissioni⁶¹. Di qui, l'attivazione dei poteri del Presidente della Repubblica quale risolutore delle crisi. Di fronte all'impossibilità di ricompattare una maggioranza e nella difficoltà, in tempo di pandemia, di tornare alle elezioni, la scelta è ricaduta su di un governo affidato ad un tecnico, come già più volte sperimentato nella prassi repubblicana⁶². Il governo

⁵⁸ Cfr. M. OLIVETTI, *Osservazioni sparse e qualche numero sulla crisi di governo dell'agosto-settembre 2019, in prospettiva storica*, Editoriale Federalismi.it, n. 16/2019; Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019.

⁵⁹ "La maggioranza parlamentare - ... - è tornata all'alleanza programmatica, più congeniale alla forma di governo parlamentare italiana, con la formazione del governo Conte II, sorretto da una coalizione sostenuta originariamente da M5S, PD, Liberi e uguali, ai quali si è aggiunto successivamente il partito di Italia viva, formatosi a seguito di una scissione dal PD di un gruppo consistente di parlamentari che fanno capo a Matteo Renzi.": F. PASTORE, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, cit., 16-17.

⁶⁰ A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, fasc. 2 del 2021.

⁶¹ Sul procedimento di formazione del governo Draghi, che va dall'apertura della crisi del Governo Conte II al giuramento del Governo Draghi cfr. G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *federalismi.it*, n. 13/2021.

⁶² Per approfondire lo studio dei governi tecnici, cfr. N. LUPO, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in

affidato a Draghi⁶³, infatti, presenta i caratteri tipici dei governi che in Italia hanno contraddistinto i periodi di crisi, sebbene, secondo alcuni, se ne distingua per essere stato composto in prevalenza da ministri politici⁶⁴.

Rispetto ai suoi predecessori, il Presidente del consiglio Draghi ha cercato di riequilibrare il rapporto tra governo e parlamento, recandosi frequentemente alle Camere per riferire sull'operato del governo e ciò nel tentativo di rispondere alle preoccupazioni, fortemente avvertite anche nell'opinione pubblica, in ordine all'eccessivo oscuramento del ruolo del parlamento determinatosi durante il periodo dell'emergenza sanitaria. Nonostante gli sforzi, anche la fine di questo governo⁶⁵ è stata decretata dall'implosione della maggioranza che lo sorreggeva e, in particolare, dall'uscita di un movimento dalla coalizione di governo, allo stesso modo di quanto osservato in relazione alla crisi del precedente governo Conte II.

Se, dunque, l'ingovernabilità del sistema italiano ha costituito il *leit motiv* dell'intera storia repubblicana, nella contingenza della situazione emergenziale si è resa ancor più preoccupante, al punto da alimentare nuovamente accesi dibattiti sul parlamentarismo e la sua crisi. Nella scorsa legislatura, infatti, proprio nel tentativo di superare l'eccessiva frammentazione dei partiti, al fine di giungere alla formazione di un governo, si sono sperimentate prassi innovative, quali il mandato esplorativo "vincolato"⁶⁶ e il c.d. "contratto di governo" che ha sostituito il vec-

Rassegna parlamentare, n. 1/2015, 57-120; F. DURANTI, *Governi tecnici comparati*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2/2019, 345-364.

⁶³ È stato definito "il governo dei due presidenti". Sul punto F. FABRIZZI e A.M. POGGI, *Il Governo Draghi, il "governo dei due Presidenti"*, in *La nascita dei Governi della Repubblica 1946-2021*, cit., 1076 ss.

⁶⁴ N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *federalismi.it*, n. 8/2021.

⁶⁵ Il governo Draghi si colloca al ventesimo posto in quanto a durata con 523 giorni effettivi. Cfr. "Dal più breve (Fanfani) al più lungo (Berlusconi): i governi italiani per durata dal 1946 al 2022", in <https://www.rainews.it/articoli/2022/07/>.

⁶⁶ M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.

chio accordo di governo⁶⁷. Artefice di tali prassi è stato il Capo dello Stato, con l'avallo ovviamente dei partiti stessi⁶⁸.

Sulla scorta di quanto fin qui osservato, sembra quantomai necessario, anche sull'esempio degli altri ordinamenti europei, ragionare sull'introduzione di meccanismi di razionalizzazione che garantiscano stabilità al governo e che dovrebbero riguardare il sistema politico e partitico piuttosto che l'assetto istituzionale, perché è sui primi che si fonda principalmente la garanzia della governabilità⁶⁹. In quest'ottica, il funzionamento del sistema di governo spagnolo costituisce un interessantissimo banco di prova. Già dalla lettura del testo costituzionale traspare chiaramente come la stabilità del sistema di governo fosse un obiettivo fondamentale del costituente spagnolo ed in effetti essa ha caratterizzato il sistema parlamentare sin dalle sue origini e fino a quando i meccanismi di razionalizzazione del sistema politico non sono stati anch'essi travolti da fattori di destabilizzazione.

4. *L'anomalia dell'instabilità spagnola: spunti di riflessione sulla razionalizzazione del sistema politico nei regimi parlamentari*

In Spagna, la fase di ingovernabilità prende avvio molto prima della crisi sanitaria, allorquando, già nel 2015, si affacciano sulla scena politica nuovi movimenti politici, quali *Pode-*

⁶⁷ F. PASTORE, *Dal programma al contratto di governo*, in *consultaonline.it*, 26 giugno 2019.

⁶⁸ Il Presidente Mattarella ha dovuto gestire molte questioni, determinate e aggravate dalla pandemia. Dopo il fallimento del mandato esplorativo al Presidente del Senato, il Capo dello Stato ha deciso di attribuire l'incarico ad un soggetto "neutro", Mario Draghi. Secondo parte della dottrina, con tale scelta ha assunto il "ruolo di attore-protagonista, giocando ruoli ben diversi: ora assecondando i partiti, ora promuovendo il suo piano, per via dell'inerzia dell'organo legislativo". In tal senso si è espressa L. LEO, *È tramontata l'ipotesi del "Mattarella-bis"?*, in *la costituzione.info*, 29 maggio 2021.

⁶⁹ In Germania, ad esempio, sono state introdotte misure per cercare di ridurre l'impatto destabilizzante del nuovo movimento AfD, come la *conventio ad excludendum*. Sul punto cfr. A. ZEI, *Le regole e le deroghe nel diritto parlamentare tedesco: la conventio ad excludendum nei confronti del gruppo di Alternativa per la Germania (AfD)*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2021.

mos e *Ciudadanos* – cui si aggiungerà successivamente un partito di estrema destra, *Vox* –, la cui entrata in parlamento, in seguito alle elezioni politiche, determina, per la prima volta nella storia democratica spagnola, un rallentamento nel processo di formazione del governo che fino ad allora era sempre stato garantito, anche in mancanza di maggioranza assoluta, grazie al patto di legislatura tra la forza di maggioranza relativa e i partiti nazionalisti. Si apre così una nuova epoca in cui viene meno il c.d. bipartitismo imperfetto⁷⁰ che sembrava essere ormai radicato nel sistema con caratteristiche certamente singolari, dal momento che l'esperienza spagnola non ha mai conosciuto stagioni in cui si è reso indispensabile il ricorso a governi di coalizione.

Il quadro politico si è sempre presentato estremamente chiaro e schematizzato: i due partiti che concentravano la maggioranza dei voti, *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) e *Partido Popular* (PP), si alternavano alla guida del Paese sulla base degli esiti elettorali che di volta in volta consegnavano la leadership all'una o all'altra parte. La terza forza politica, *Izquierda Unida* (IU), rappresentava la minoranza, alla quale i due principali partiti si rivolgevano, laddove la maggioranza assoluta dei consensi non era stata raggiunta, per ottenere l'appoggio necessario alla formazione di un governo stabile. Giova ricordare, inoltre, il ruolo giocato dai partiti c.d. regionalisti o nazionalisti, che rappresentavano la vera peculiarità del sistema politico in Spagna; essi concentravano i consensi elettorali unicamente nelle rispettive entità territoriali, venendo ad assumere un ruolo nient'affatto marginale nello scacchiere delle alleanze politiche post-elettorali⁷¹. Essendo il sistema elettorale congegnato in modo tale da non consentire ai partiti di conquistare sempre e

⁷⁰ R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2018, 349-378.

⁷¹ *Ivi*, 354: tali partiti (in particolare *CiU* e *PNV*, rispettivamente nazionalisti della Catalogna e dei Paesi Baschi, cui successivamente si è aggiunto *ERC*) vengono definiti "partiti cerniera", proprio per il ruolo che svolgono offrendo il loro appoggio parlamentare al governo, in cambio di maggiore autonomia riconosciuta ai territori regionali.

comunque la maggioranza assoluta dei voti⁷², i governi di maggioranza relativa, o c.d. “di minoranza”, riuscivano a governare grazie al sostegno di tali ultimi partiti⁷³. In questa logica, il si-

⁷² Nonostante venga definito proporzionale dallo stesso testo costituzionale (art. 68.3 Cost.), quello spagnolo rappresenta sicuramente un sistema elettorale poco rappresentativo, essendo strutturato in modo tale da risultare particolarmente selettivo. Giocano in tal senso i limiti delle circoscrizioni elettorali che sono fatti coincidere con i confini delle province (art. 68.2 Cost.) e alcuni correttivi introdotti dalla Legge organica sul sistema elettorale (*Ley organica 5/1985 del Régimen Electoral General* (LOREG), che fissano a due il numero minimo di deputati per ogni provincia. È chiaro che ciò comporta una sovrarappresentazione delle province di ridotte dimensioni. Essendo alquanto basso il numero di deputati da eleggere (350) ed essendo la maggior parte delle province di piccole dimensioni, la proporzionalità del sistema risulta estremamente ridotta. A ciò si aggiunge la clausola di sbarramento e soprattutto la formula elettorale della ripartizione dei voti in seggi, formula d'Hondt, che contribuiscono a sovrarappresentare i partiti più grandi diffusi su tutto il territorio, penalizzando i partiti medio-piccoli a favore dei partiti nazionalisti e regionalisti, che traggono maggior vantaggio dalla concentrazione territoriale del voto. Viene a determinarsi, in questo modo, un sistema proporzionale che in realtà produce effetti maggioritari. Per una descrizione puntuale del sistema elettorale spagnolo cfr. G. MACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in *Sistemi elettorali e democrazie*, a cura di M. OLIVIERO e M. VOLPI, Torino, Giappichelli, 2007, 335-375; M. CACIAGLI, *Spagna. Un sistema proporzionale con effetti (finora) maggioritari*, in *Rappresentare e governare*, a cura di O. MASSARI, G. PASQUINO, Bologna, Il Mulino, 1994, 129-154.

⁷³ Studi condotti sul sistema elettorale spagnolo per il Congresso dei deputati hanno dimostrato che la scarsa rappresentatività del sistema proporzionale adottato non deve prevalentemente imputarsi ai correttivi introdotti nella formula elettorale, quali, appunto, la c.d. clausola di sbarramento del 3% o il sistema d'Hondt per la ripartizione dei resti. L'applicazione della barriera elettorale, ad esempio, a circoscrizioni dove il numero dei seggi è molto basso – e nel caso spagnolo si tratta della maggioranza delle circoscrizioni – ha scarso impatto. Si è calcolato che l'ampiezza media di ogni circoscrizione, ossia il numero medio di deputati che ogni circoscrizione deve eleggere, è di 6,7. Ciò comporta che la percentuale di voti necessaria per conseguire uno dei pochi seggi disponibili supera notevolmente la barriera del 3%, attestandosi in media intorno al 10%. La conseguenza è che sulla totalità delle cinquanta province – se si escludono Ceuta e Melilla che ne eleggono, rispettivamente, uno ciascuno –, lo sbarramento del 3% stabilito dalla legge elettorale diviene operativo solo a Madrid e Barcellona che, in concreto, risultano essere, in ragione delle grandi dimensioni, le uniche in grado di determinare l'assegnazione di più di 30 seggi. In definitiva, la variabile caratterizzante il funzionamento del sistema elettorale spagnolo è rappresentata dalla circoscrizione, i cui confini sono delimitati sulla base delle medesime tracce che segnano il territorio di province che si contraddistinguono per la loro ridotta dimensione. Sul punto cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, S. GARCÍA COUSO, *La barrera electoral*, in *Revista de Derecho Político*, n. 52/2001, 177-204 e in particolare 195 dove molto esemplificativamente si sostiene che “la barrera natural del tamaño de la circunscripción afecta mucho más que la barrera legal”; A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *El si-*

stema ha ingenerato la tendenza al c.d. «voto utile», che proietta l'elettore verso una scelta orientata prevalentemente sui maggiori partiti contrapposti, pur di scongiurare il rischio della dispersione del voto. Un simile atteggiamento dell'elettorato ha avuto principalmente il pregio di riflettersi immediatamente sulla notevole semplificazione del quadro politico a vantaggio di una maggiore stabilità.

Appare fin troppo evidente, infatti, che quando il partito che sosteneva il governo deteneva la maggioranza assoluta in parlamento, il governo nella persona del suo Presidente assumeva il ruolo di protagonista assoluto. Quando il partito deteneva, per contro, la maggioranza relativa ed aveva bisogno dell'appoggio parlamentare di altri partiti, il protagonismo del governo era in parte condiviso con quello del parlamento; e la leadership del primo ministro risultava alquanto indebolita, in quanto condizionata dall'esigenza di mantenere fede agli impegni sottoscritti prima dell'investitura parlamentare e reiterati, di volta in volta, durante tutto il suo mandato⁷⁴.

stema electoral del Congreso de los diputados, in *Revista de Derecho Político*, n. 52/2001, 26; V. RAMÍREZ GONZÁLEZ y A. PALOMARES BAUTISTA, *El tamaño de las circunscripciones para el Congreso*, in *Revista de Derecho Político*, n. 63/2005, 41-56.

⁷⁴ Se si escludono i governi della legislatura costituente (Suarez 1977-1979) e della prima legislatura del regime democratico (Suarez 1979-1981 e Calvo-Sotelo 1981-1982), caratterizzati da un sistema partitico più frammentato e disomogeneo – condizione questa che ha inevitabilmente determinato un avvicendamento al vertice del governo nel corso della stessa legislatura – tutti gli altri governi hanno potuto garantire attuazione piena del c.d. modello di “*liderazgo*” presidenziale, ossia la forte personalizzazione del governo. Ciò si è verificato in modo particolare nelle tre legislature nel corso delle quali i rispettivi governi hanno goduto della maggioranza assoluta: il primo e il secondo governo González (rispettivamente II e III legislatura, 1982-1986 e 1986-1989), il secondo governo Aznar (VII legislatura, 2000-2004); il primo governo Rajoy (X legislatura 2011-2015). Diversamente, invece, il terzo governo González ha ottenuto esattamente il 50% dei seggi, ma si è avvantaggiato del forte scarto sofferto, in numero di seggi, da parte del primo partito dell'opposizione. Il quarto governo González (V legislatura, 1993-1996), il primo governo Aznar (VI legislatura, 1996-2000), il primo governo Zapatero (VIII legislatura, 2004-2008) ed il secondo governo Zapatero (IX legislatura 2008-2011) rappresentano invece testimonianza di governi che hanno raggiunto una ridotta maggioranza parlamentare e che quindi hanno necessitato dell'appoggio esterno di altri partiti nazionalisti. Anche in questi ultimi casi, tuttavia, le legislature sono state contrassegnate dalla composizione di governi dall'assetto

Era ormai convinzione comune che gli equilibri dell'assetto politico-istituzionale spagnolo avessero raggiunto un tale grado di maturità da costituire garanzia fondamentale per la stabilità di governo di una democrazia moderna ed efficiente.

La crisi economica e i fenomeni di corruzione che hanno riguardato diversi leader politici sono stati i fattori principali alla base della nascita e dell'affermazione di nuovi movimenti politici divenuti catalizzatori dei voti derivanti dal malcontento sociale⁷⁵, a cui si è aggiunta la sfida secessionista della Catalogna con la perdita di sostegno al governo da parte del partito nazionalista catalano (*CiU*). Ciò ha determinato, di riflesso, una perdita di consenso elettorale per i due partiti che da sempre si erano alternati al potere e che nelle elezioni politiche del 2015 si sono visti sottrarre voti dai nuovi movimenti politici, *Podemos* e *Ciudadanos*⁷⁶, con ripercussioni significative sul procedimento di formazione del governo che, fino ad allora, aveva funzionato senza difficoltà con l'investitura, a Presidente del governo, del leader del partito che aveva ottenuto più seggi nel Congresso dei deputati, secondo il procedimento previsto dall'art. 99 Cost.⁷⁷ Tale ar-

tipicamente monopartito e perfettamente omogenei. Ciò ha consentito comunque al Presidente, sebbene si trattasse di governi c.d. di minoranza, di poter assumere un ruolo significativo nella attuazione della politica governativa, magari attraverso una equilibrata gestione degli accordi negoziati con le minoranze parlamentari.

⁷⁵ La profonda crisi economica e finanziaria aveva generato un malessere generale che era sfociato in un movimento popolare, conosciuto come "*indignados (15 M)*", perché aveva preso corpo nella manifestazione del 15 maggio svoltasi nelle principali città spagnole e culminata nella *Marcha por la Dignidad* a Madrid il 22 marzo del 2014, poco prima delle elezioni europee. Il movimento aveva assunto poi un profilo politico con il nome di *Podemos*, il cui leader era divenuto Pablo Iglesias. Cfr. R.L. Blanco VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *I partiti antipartito nella crisi della rappresentanza politica*, a cura di E. MOSTACCI, cit., 761-798.

⁷⁶ Anche il partito *Ciudadanos* è nato da un piccolo partito catalano, *Ciutadans*, che fino ad allora aveva partecipato solo alle competizioni locali, guidato da Albert Rivera. Anch'esso, come *Podemos*, ha raggiunto significativi risultati alle elezioni europee del 2014, che hanno rappresentato, quindi, il trampolino di lancio per affacciarsi sulla scena della politica nazionale.

⁷⁷ Cfr. M. ARAGÓN REYES, *Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109/2017, 15-34; MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ, *La formación de Gobierno en el nuevo contexto multipartido*.

ticolo disciplina, in maniera piuttosto dettagliata, il procedimento di formazione del governo che nel sistema spagnolo si fonda sull'investitura parlamentare del Primo ministro.

Tale procedura consiste, come noto, nella presentazione del candidato *premier* da parte del Re al Congresso dei deputati, previa consultazione dei rappresentanti dei gruppi politici che hanno ottenuto seggi in parlamento. Contrariamente a quanto avviene nel sistema italiano, il rapporto fiduciario si instaura solo tra il Congresso e la persona del capo del governo, ricalcando il modello del cancellierato tedesco⁷⁸. Il candidato, infatti, si presenta a tale Camera, esponendo il suo programma, per ottenere la fiducia⁷⁹, che può essere concessa a maggioranza assoluta in prima votazione o a maggioranza semplice in seconda votazione, da effettuarsi nelle 48 ore successive⁸⁰. In tal modo, è garantita la possibilità di formare anche governi minoritari⁸¹.

La Costituzione, a questo punto, disciplina un'ulteriore ipotesi, quella dello scioglimento (c.d. *automatico*) delle Cortes quando, entro due mesi dalla prima votazione di investitura, nessun candidato sia riuscito ad ottenere la fiducia (art. 99.5). In

crónica política y legislativa del año 2016, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109/2017, 187-214.

⁷⁸ Cfr., L. AGUIAR DE LUQUE, *La estructura del proceso de formación de gobierno: el caso español en el marco del Derecho comparado*, in *Revista del Departamento de Derecho Político*, n. 6/1980, 61-81; J.C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978*, in *Revista de política comparada*, n. 2/1980, 193-217; M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

⁷⁹ La necessità che il candidato alla presidenza del governo difenda davanti all'assemblea il programma del governo, quale caratteristica peculiare nel panorama comparato, viene sottolineata con forza da M. REVENGA, *Veinticinco años de formación del gobierno*, in AA.VV., *Balance de la Constitución en su XXV Aniversario*, in *Revista de Derecho Político*, nn. 58-59 (numero monografico), 2003-2004, 508.

⁸⁰ Cfr. A. BAR CENDÓN, *Nombramiento del presidente del Gobierno: artículo 99*, in *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, Madrid, 1996-1999, 245-306; L. LÓPEZ GUERRA, *Investidura del Presidente del Gobierno*, in *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, 3752-3754.

⁸¹ Sintetizzando in un unico atto consultazioni, proposta e fiducia, la volontà parlamentare costituisce l'elemento previo ed essenziale della formazione del governo. In tal senso si esprime L. AGUIAR DE LUQUE, *La estructura del proceso de formación de gobierno: el caso español en el marco del Derecho comparado*, cit., 73.

questo caso, il decreto di scioglimento rientra nelle competenze del Re, il quale, in realtà, esercita unicamente un atto dovuto, operando il meccanismo in maniera automatica al verificarsi della suddetta ipotesi. Infatti, se l'obiettivo resta quello di formare una maggioranza stabile, appare comprensibile che la Costituzione non abbia riservato al Re alcuna possibilità di scelta, a differenza di quanto accade nel sistema tedesco, dove il Presidente della Repubblica federale può nominare il candidato che non ha ottenuto la maggioranza semplice nella terza votazione o può decidere di sciogliere anticipatamente l'Assemblea federale (art. 63 GG).

5. *(Segue) L'attivazione dei meccanismi costituzionali di razionalizzazione*

Dopo le consultazioni elettorali del 2015, per la prima volta, il leader del PP, Rajoy, ha rifiutato di presentarsi al Congresso per l'investitura parlamentare e il Re ha affidato l'incarico al leader del secondo partito più votato, Pedro Sanchez. Quest'ultimo non ha ottenuto l'investitura né in prima, né in seconda votazione e si è attivato per la prima volta il meccanismo, tipicamente spagnolo, dello *scioglimento automatico* delle *Cortes* ex art. 99 Cost. Da questo momento, si è aperta una stagione in cui sono sembrate crollare le fondamenta che avevano retto in maniera costante il sistema di governo spagnolo e, nell'arco di un solo quadriennio, si è assistito all'attivazione di meccanismi che la Costituzione ha previsto e disciplinato a garanzia della stabilità dello stesso⁸².

Le elezioni del giugno 2016, infatti, non hanno modificato di molto i risultati precedenti, realizzando nuovamente uno scenario partitico frammentato per cui, nell'impossibilità di stringere alleanze di governo, Rajoy è riuscito ad insediarsi solo gra-

⁸² La governabilità ha costituito da sempre in Spagna un obiettivo fondamentale, come si evince dalla lettura dello stesso testo costituzionale. Cfr. S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, Maggioli, 1997; R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2018, 349 ss.

zie all'astensione dei socialisti⁸³, evitando così il determinarsi di un secondo scioglimento automatico nel giro di poco tempo.

In questa fase, definita in dottrina di “nuova politica”, la Spagna ha sperimentato l'attivazione di un ulteriore istituto che, previsto e disciplinato dalla costituzione per far fronte ad eventuali situazioni di stallo istituzionale e soprattutto per garantire la risoluzione di peculiari criticità del sistema istituzionale⁸⁴, non aveva mai ricevuto effettiva applicazione, al punto che taluna dottrina era giunta a parlare di “eutanasia di un istituto”⁸⁵. Si vuole fare riferimento alla mozione di censura che, in passato era stata presentata in soli due casi, rispettivamente nel 1980 e nel 1987, senza, peraltro, ottenere la maggioranza necessaria per la sua approvazione. Concepito quale deterrente contro i tentativi di sfiduciare il governo, in realtà l'istituto sembrava essersi trasformato in uno strumento nelle mani dell'opposizione, per dare maggiore visibilità politica al proprio leader, in vista dell'alternanza alle successive elezioni (nel 1980 Felipe González si è posto quale valida alternativa ad Adolfo Suárez, garantendo l'alternanza del suo partito, il PSOE, nel successivo governo) o, per converso, in una cartina di tornasole a vantaggio della credibilità della maggioranza in danno dell'opposizione⁸⁶.

⁸³ La assoluta novità di tale governo si evince anche dalla denominazione che gli è stata attribuita di primo governo della “non sfiducia”. Cfr. D. CAMONI, *Continuità e discontinuità nell'evoluzione del parlamentarismo spagnolo nel prisma del diritto comparato*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2/2020, 289.

⁸⁴ Cfr. M. FRAU, *L'attualità del parlamentarismo razionalizzato*, in *Nomos*, n. 2/2016; G. RUIZ-RICO RUIZ, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati: l'esperienza spagnola*, in *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, a cura di S. GAMBINO, Rimini, Maggioli, 1997, 393-412; e nello stesso volume J. LOZANO MIRALLES, *I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna*, 413-450; JUAN LUIS PANIAGUA, *España: un parlamentarismo racionalizado de Corte Presidencial*, in *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, España, Italia, México, Portugal y Uruguay*, Jorge Lanzaro (ed. lit.), 2012, 225-268.

⁸⁵ S. CURRERI, *La sfiducia costruttiva in Spagna: eutanasia di un istituto?*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2007, 160-165.

⁸⁶ Nel 1987 *Alianza Popular* presentò la mozione contro Felipe Gonzales, pur sapendo di non poter avere esito positivo, ma solo per rafforzare la posizione del suo leader, Hernández Mancha. I voti a favore furono talmente esigui da mettere in evi-

La stagione delle mozioni di censura si è aperta il 19 maggio 2017, quando il gruppo parlamentare di *Podemos* ha presentato una mozione contro Rajoy, proponendo quale candidato alla presidenza del governo Pablo Iglesias, il proprio leader di partito, al fine di attirare consensi in vista delle successive elezioni politiche. Anche questa volta, come accaduto nel lontano 1987, il risultato non è stato raggiunto⁸⁷ ed anzi ha contribuito a rafforzare, in qualche modo, l'esecutivo al potere.

La successiva mozione, l'unica ad avere ottenuto esito favorevole da quando è entrata in vigore la Costituzione del '78, è stata presentata, il 25 maggio 2018, dal gruppo parlamentare socialista contro il governo Rajoy⁸⁸, in seguito allo scandalo di corruzione che ha coinvolto il *Partido Popular*, il c.d. caso *Gürtel*, su cui si è pronunciata, con una sentenza divenuta ormai storica, la *Audiencia Nacional*⁸⁹. Di qui la formazione del governo a guida socialista di Pedro Sanchez, primo presidente non deputato della democrazia spagnola.

Il dato particolarmente significativo di tale ultima mozione riguarda non solo e non tanto l'esito che ne è scaturito dalla vo-

denza che in realtà non esisteva una valida alternativa alla maggioranza del PSOE. In questo senso M^a CRISTINA DUCE PÉREZ-BLASCO, *La moción de censura*, in *Anuario de derecho parlamentario*, n. 31/2018, (Ejemplar dedicado a: 40 aniversari de la Constitució Espanyola), 455-472.

⁸⁷ La mozione ha ottenuto soltanto 82 voti favorevoli, con 170 contrari e 97 astenuti.

⁸⁸ Oltre ai cinque nazionalisti baschi, hanno votato a favore della mozione di sfiducia tutti gli 85 deputati del Psoe, i 71 esponenti di Podemos, i 17 separatisti catalani e i due parlamentari baschi di Bildu.

⁸⁹ Il partito della destra moderata è stato travolto dallo scandalo del caso *Gürtel*. Si tratta di un'inchiesta iniziata nel 2009 e che ha portato, per la prima volta nella storia spagnola, alla condanna di un partito politico per corruzione. Cfr. L. FROSINA, *Da Rajoy a Sánchez. La rivalutazione dell'istituto della sfiducia costruttiva nella forma di governo parlamentare spagnola*, in *Nomos 2/2018, Cronache costituzionali dall'estero*, maggio-agosto 2018.

Tra i protagonisti dello scandalo Luis Bárcenas, ex tesoriere del partito che aveva accumulato svariati milioni di euro in conti in Svizzera. Nella vicenda sono stati coinvolti decine di rappresentanti del Pp. Il Tribunal Supremo ha confermato con sentenza n. 507/2020, del 14 ottobre, la sentenza della Audiencia Nacional (n. 20/2018, del 17 maggio), e le condanne per i 29 accusati della c.d. "tangentopoli spagnola", in elpais.com/espana/2020-10-14.

tazione, quanto l'uso distorto che dell'istituto è stato fatto. Basti ricordare, infatti, che il fattore principale e caratterizzante il meccanismo della mozione di censura – che deve essere votata a maggioranza assoluta dei membri del Congresso – risiede non soltanto nell'esternazione dello stato di crisi in cui versano i reciproci rapporti di fiducia tra governo e parlamento, quanto piuttosto nell'obbligo dell'indicazione contestuale di un nuovo candidato alla presidenza del governo, in assenza della quale la mozione non può essere votata (art. 113).

Quantunque, a prima lettura, l'istituto in esame sembrerebbe essere stato concepito nell'ottica di garantire continuità tra il governo sfiduciato e quello successivo, a ben vedere, si comprende come esso sia stato finemente congegnato in maniera tale da rendere pressoché impossibile procedere nella sfiducia. Infatti, se, da un canto, può risultare agevole far convergere una maggioranza contro il governo in carica, per converso, estremamente complesso può rivelarsi la ricerca degli equilibri politici a sostegno di una candidatura alternativa largamente condivisa. Il paradosso della mozione contro Rajoy e la contestuale fiducia a Sanchez sta proprio nel fatto che, pur non concordando sulla figura del nuovo capo di governo, la volontà di sfiduciare il governo in carica è stata talmente forte da determinare una larga convergenza della maggioranza, nonostante il pericolo di dar vita ad un governo minoritario e debole⁹⁰.

Parallelamente alla precarietà di un governo nato su tali premesse, si è andata ad innestare pure la difficile questione indipendentista catalana. In siffatto contesto, si assiste, a distanza di un brevissimo lasso di tempo, ad un duplice passaggio elettorale.

In conseguenza dello scioglimento anticipato delle *Cortes*, maturato per la bocciatura dell'approvazione della legge di bi-

⁹⁰ “Il Governo monocolore socialista può contare, infatti, soltanto sugli 84 deputati del suo partito al Congresso dei Deputati e deve fare i conti con una maggioranza politica di segno opposto al Senato. Queste premesse politiche evidenziano la debolezza intrinseca del Governo Sánchez”: L. FROSINA, *Da Rajoy a Sánchez. la rivalutazione dell'istituto della sfiducia costruttiva nella forma di governo parlamentare spagnola*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2018.

lancio (*Ley de Presupuesto*), si sono svolte le elezioni nell'aprile del 2019. Anche questa volta, il quadro partitico frammentato che ne è scaturito non ha consentito l'investitura parlamentare del leader del *Partido Socialista Español*, determinandosi, per la seconda volta, l'attivazione dello scioglimento automatico delle *Cortes*, cui hanno fatto seguito, a distanza di pochi mesi, nuove elezioni politiche, nel novembre 2019. In ultimo, a fronte della significativa crescita in termini di voti anche del partito di estrema destra (*Vox*), Sanchez si è visto stavolta costretto ad accettare un accordo di coalizione con *Unidad Podemos*, unica via per poter formare un esecutivo⁹¹.

Un'ulteriore sottolineatura meritano le conseguenze prodotesi con l'affacciarsi sulla scena spagnola di eventi politici del tutto nuovi: la frammentazione partitica ha richiesto un adattamento del sistema politico per poter ritrovare gli equilibri istituzionali perduti. Ciò è stato possibile solo attraverso lo sforzo di abbandonare l'idea radicata del bipartitismo imperfetto che garantiva al partito di maggioranza di governare in autonomia, tranne in rari casi in cui, pur di assicurarsi una maggioranza assoluta, decideva di stringere i c.d. patti di legislatura post-elettorali con forze politiche minoritarie, per il cui appoggio venivano fatte piccole concessioni. Gli accordi di coalizione sono stati difficili da accettare e il percorso per arrivare ad essi è stato lungo e tortuoso.

Occorrerà verificare, in futuro, se il processo di cambiamento potrà considerarsi effettivamente acquisito oppure se eventi straordinari esterni ed interni all'ordinamento spagnolo rischiano di destabilizzare nuovamente il sistema. Se, infatti, nonostante gli anni difficili della pandemia, il governo di coalizione guidato da Sanchez è sembrato, tra alti e bassi, aver ritrovato una

⁹¹ I due partiti hanno firmato un accordo programmatico di "Coalición progresista. Un nuevo acuerdo para España". Sul punto cfr. L. FROSINA, *Una nueva vía para España. Il primo governo di coalizione e l'apertura politica al problema catalano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2019; L. FERRARO, *Le elezioni politiche del 2019 in Spagna e la formazione del nuovo esecutivo di coalizione: nuove prospettive per la forma di governo spagnola?*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2020.

certa stabilità⁹², fosche nubi si addensano all'orizzonte: le ripercussioni politiche ed economiche della guerra russo-ucraina; il dibattito ancora acceso sulle conseguenze della pandemia e le questioni di legittimità costituzionali relative allo stato di allarme e alle sue proroghe; l'operazione di *cyberspionaggio* nei confronti di esponenti politici e indipendentisti catalani, conosciuto come *Catalangate*⁹³, e la reazione del governo della Comunità autonoma che ha minacciato di interrompere la collaborazione parlamentare di *Esquerra Republicana de Catalunya* (Erc) nella coalizione di governo⁹⁴.

6. Considerazioni conclusive

Dall'analisi svolta risulta evidente che, nel diritto comparato, il sistema parlamentare spagnolo è stato da sempre preso a modello di stabilità e governabilità. Quest'ultima è stata ricondotta, da un canto, al dato istituzionale, per la presenza di meccanismi atti a razionalizzare la formazione e la tenuta dei governi,

⁹² Si vuole segnalare che il movimento di estrema destra, *Vox*, ha provato ancora a destabilizzare il governo presentando una mozione di censura contro il Presidente Sanchez e indicando quale candidato alternativo alla presidenza del governo Santiago Abascal. Si tratta della quinta mozione di sfiducia costruttiva presentata in Spagna dall'inizio della storia della Monarchia parlamentare del 1978, ma anche quella che ha raggiunto il risultato peggiore, ottenendo l'appoggio del solo partito che l'ha presentata. Il 22 ottobre 2020, infatti, il *Congreso de los diputados* ha respinto la mozione di sfiducia con 298 voti contrari e solo 52 favorevoli. Cfr. C. GUERRERO PICÓ, *La camera dei deputati respinge la mozione di sfiducia a Pedro Sánchez presentata da Vox*, in *Segnalazioni sull'attualità costituzionale straniera*, in *cortecostituzionale.it*, Servizio Studi - area di diritto comparato, n. 40, 2020, 43-44; L. FROSINA, *La inestable estabilidad del II Gobierno Sánchez nella perdurante emergenza sanitaria*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020, 3-4.

⁹³ L. FROSINA, *L'esplosione del Catalangate aumenta i problemi di instabilità politica del Governo Sánchez*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1/2022.

⁹⁴ Da ultimo è stata presentata, per la prima volta nella stessa legislatura, una seconda mozione di censura contro Sanchez da parte del partito Vox, mozione respinta il 22 marzo 2023 dal Congresso dei deputati con 201 voti contrari, 53 a favore e 91 astenuti. Si è trattato di una mozione persa in partenza dato il candidato poco probabile presentato come alternativo, Ramón Tamames, economista e storico 89enne e militante nel partito comunista durante il franchismo. Non è sembrato chiaro, dunque, l'intento di Abscal che non è riuscito a destare l'interesse dell'opinione pubblica.

dall'altro, al dato politico, per il sistema elettorale proporzionale con effetti maggioritari e un sistema partitico tendenzialmente bipartitico. Il combinato disposto di questi due elementi ha dato luogo ad una presidenzializzazione degli esecutivi che si sono mostrati forti e stabili nello svolgere la funzione di indirizzo politico. Di fronte al nuovo scenario che ha destabilizzato l'equilibrio del sistema non potevano mancare, anche in Spagna, spinte riformiste relativamente alle norme costituzionali che disciplinano il procedimento di formazione del governo⁹⁵.

Emerge, quindi, dalla lezione spagnola e, più in generale, dall'osservazione delle recenti esperienze vissute dalla gran parte delle democrazie contemporanee, la consapevolezza che qualsivoglia tentativo di riforma in Italia potrebbe costituire una condizione necessaria, ma non sufficiente, per adeguare il sistema di governo ai repentini mutamenti sociali e politici. Occorrerà, piuttosto, individuare nuovi strumenti, per garantire la stabilità, che si adattino alle trasformazioni del sistema politico, in quanto i meccanismi tradizionalmente utilizzati, vuoi perché previsti nei testi costituzionali, vuoi perché formati in via di prassi, non si mostrano più adeguati⁹⁶. Proprio il caso spagnolo è emblematico in tal senso, perché di fronte ad un mutato quadro partitico, il rifiuto di uscire dagli schemi dei governi a maggioranza assoluta ha portato alla nascita di governi minoritari a detrimento della stabilità che, invece, poteva forse essere garantita scendendo a compromessi con le nuove forze politiche.

Appare oggi più che mai evidente che, nei sistemi parlamentari, la capacità di adeguarsi al sempre più veloce dinamismo sociale, politico ed istituzionale, piuttosto che l'irrigidimento secondo canoni divenuti ormai obsoleti, potrebbe rivelarsi addirittura uno strumento per restituire credibilità e forza agli stessi

⁹⁵ Cfr. tra gli altri, D. GIMÉNEZ GLUCK, *El bloque, evitable, de la formación del gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 99/2017, 301-234.

⁹⁶ "Occorre trovare un bilanciamento tra democrazia dei partiti e stabilità dei governi", come efficacemente sostiene per il sistema italiano A. POGGI, *Governo Draghi, travaglio dei partiti e Presidente della Repubblica: fine di una legislatura tormentata*, cit.

partiti tradizionali⁹⁷, nonché un ruolo significativo al parlamento nel gioco delle maggioranze⁹⁸.

Abstract

Le democrazie parlamentari europee sono state attraversate da una certa instabilità che ha affondato le sue radici in una crisi del sistema politico, in generale, e partitico, in particolare, per poi ripercuotersi inevitabilmente sui rapporti tra governo e parlamento. A ciò hanno contribuito diverse variabili e fattori contingenti, quali crisi economiche o situazioni emergenziali legate a questioni terroristiche, ambientali e sanitarie. La convergenza di tutti questi fattori ha alimentato, in Italia come all'estero, la nascita dei populismi che hanno sfruttato la crisi politico-sociale per ergersi a baluardo della democrazia, finendo, al contrario, per minarne la stabilità. La frammentazione partitica che ne è derivata si è riflessa inevitabilmente sulla tenuta dei governi, dei parlamenti e sull'equilibrio dei rapporti reciproci, in particolar modo nei regimi parlamentari, come emerge non solo dalle vicende italiane, ma soprattutto da quelle spagnole, ove le trasformazioni del sistema partitico hanno minato gli stabili equilibri istituzionali che avevano caratterizzato il sistema sin dalla sua nascita. Riflettendo in chiave comparata, si vuole tentare di evidenziare le differenze con cui i due ordinamenti hanno risposto alle emergenze e alla nascita dei nuovi movimenti politici – che in Spagna hanno rappresentato una novità assoluta in un sistema tendenzialmente bipartitico –, specialmente dal punto di vista degli equilibri politico-istituzionali tra governo e parlamento nell'ottica della forma di governo parlamentare.

⁹⁷ I partiti hanno cercato con difficoltà crescente di adattarsi ad una società che cambia rapidamente. In tal senso, P. IGNAZI, E. RISSO, S. WELLMHOFER, *Elezioni e partiti nell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2022.

⁹⁸ Secondo M. Volpi, *Alla ricerca della stabilità perduta*, Editoriale, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3/2019, bisogna ripensare il ruolo del Parlamento nel senso del suo "irrobustimento... sia nella codeterminazione dell'indirizzo politico sia nell'esercizio di un effettivo potere di controllo. Ciò comporta il riconoscimento al suo interno di una dialettica non distruttiva tra maggioranza e opposizione e l'esercizio di una adeguata capacità di mediazione".

European parliamentary democracies have been going through a certain instability that has been rooted in a crisis of the political system, in general, and of the party system, in particular, and has inevitably had repercussions on the relationship between government and parliament. Various variables and contingent factors contributed to this, such as economic crises or emergency situations related to terrorism, environment and health. The convergence of all these factors has fed, both in Italy and abroad, the birth of populisms that have exploited the socio-political crisis to set themselves up as the bastion of democracy, ending up, on the contrary, by undermining its stability. The resulting party fragmentation inevitably reflected on the resilience of governments, parliaments and the balance of their relationship, especially in parliamentary regimes, as can be seen not only in Italian events, but especially in those in Spain, where the transformations of the party system undermined the stable institutional balances that had been characterising the system since its birth. Reflecting in a comparative key, we would like to attempt to highlight the different responses of the two systems to the emergencies and the birth of the new political movements – which in Spain represented an absolute innovation in a system that tended to be bipartisan –, especially from the point of view of the political-institutional balances between government and parliament in the perspective of the parliamentary form of government.