

Rivista  
trimestrale

ISLE



# *Rassegna Parlamentare*

*Estratto*

# 1

**2015**  
**Gennaio/Marzo**  
**Anno LVII**



**Jovene editore**

INSTABILITÀ DI GOVERNO  
E MECCANISMI DI RAZIONALIZZAZIONE:  
L'ESEMPIO SPAGNOLO

di GABRIELLA DURANTI

1. Il dibattito intorno alla nostra forma di governo parlamentare e all'esigenza di una sua eventuale rivisitazione – alimentatosi di recente in seguito alla situazione di stallo istituzionale determinatasi dopo le consultazioni elettorali del febbraio 2013 – assume sfumature peculiari alla luce dell'attuale proposta di revisione costituzionale<sup>1</sup>. Sebbene quest'ultima sia concepita in larga misura per fornire soluzioni al problema dell'instabilità dell'assetto governativo, essa si prefigge di adottare riforme strutturali profonde, capaci di incidere in particolare sul superamento dell'attuale bicameralismo perfetto o paritario, sulla materia dell'organizzazione territoriale dello Stato e sull'abolizione del CNEL, restando sorprendentemente fuori qualsivoglia ipotesi di modifica della forma di governo. Va da sé che il mutamento del ruolo del Senato – svuotato, tra l'altro, della sua funzione fiduciaria – e la nuova disciplina costituzionale del decreto-legge, teso a rafforzare la posizione del governo nel procedimento legislativo, finiscano inevitabilmente per ripercuotersi indirettamente anche sul versante della forma di governo<sup>2</sup>, senza tuttavia incidere in maniera significativa.

In particolare, il progetto di revisione costituzionale sorvola su questioni di interesse prioritario per garantire la governabilità del Paese e, dunque, su aspetti nevralgici relativi ai rapporti tra gli organi

---

<sup>1</sup> Dopo l'approvazione del disegno di legge governativo da parte del Senato l'8 agosto 2014, è attualmente in corso di esame alla Camera il disegno di legge costituzionale (A.C. 2613). Cfr. B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *federalismi.it*, n. 22/2014.

<sup>2</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica sul progetto di riforma costituzionale del Governo, 27 Maggio 2014.

dell'indirizzo politico, che pure trovano ampio spazio in numerose Costituzioni europee<sup>3</sup>, quali il procedimento di formazione del Governo, il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del governo stesso e nei confronti del Parlamento e, in ultimo, della posizione rivestita dal Capo dello Stato<sup>4</sup>.

Vero è che l'elasticità delle norme costituzionali sulla nostra forma di governo parlamentare (artt. 92-95) ha permesso a questa di funzionare e di evolversi spontaneamente, senza modifiche formali al testo della Costituzione stessa. Le riforme elettorali hanno consentito di percorrere la strada del bipolarismo che ha di fatto rafforzato, attraverso una sorta di investitura indiretta popolare, la figura ed il ruolo del primo ministro e del governo tutto<sup>5</sup>, rispetto al parlamento, seguendo la strada dei modelli di governo simili al nostro. D'altro canto, vero è anche che in tali altre esperienze ordinamentali non mancano disposizioni costituzionali volte a perseguire la strada della stabilità del governo attraverso la previsione di meccanismi atti ad intervenire in quelle ipotesi che, per quanto rare, possono determinarsi nel corso della storia politico-istituzionale di un ordinamento, come si è verificato, appunto, in Italia, laddove il Capo dello stato è rimasto sprovvisto di strumenti idonei per la risoluzione della crisi istituzionale.

Più precisamente, si vuole alludere a quei dispositivi – per giunta prospettati in Assemblea costituente nell'ordine del giorno Perassi<sup>6</sup> –

---

<sup>3</sup> Cfr. G.M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *federalismi.it*, n. 8/2014.

<sup>4</sup> Cfr. F. GIUFFRÈ, *El Jefe del Estado en la Constitución italiana y la reciente evolución «presidencialista» de la forma de gobierno parlamentaria*, in *federalismi.it*, n. 2/2014.

<sup>5</sup> Cfr. T.E. FROSINI, *Una legge elettorale che salvi il bipolarismo*, in *federalismi.it*, n. 20/2011.

<sup>6</sup> 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, come già da tempo sostenuto da autorevole dottrina (L. ELIA,

che, sebbene restino solitamente dormienti all'interno del dettato costituzionale, possono tramutarsi all'occorrenza in efficacissimi meccanismi «salvavita» della funzionalità del sistema nei pur rari casi di necessità.

Risuona ancora vivida l'eco delle polemiche susseguenti all'intricata vicenda istituzionale che ha riguardato la formazione del governo all'indomani delle elezioni politiche svoltesi nel febbraio 2013 e, in particolare, le difficoltà di formare una maggioranza di governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere. Difatti, il risultato elettorale non garantiva la maggioranza sufficiente a nessun partito o coalizione di partiti. Peraltro, l'ipotesi di uno scioglimento anticipato dei due rami del Parlamento da parte del Presidente della Repubblica risultava nell'immediato preclusa, ai sensi dell'art. 88 della Costituzione, trovandosi quest'ultimo in scadenza di mandato (il c.d. semestre bianco)<sup>7</sup>.

2. Al riguardo, è interessante sottolineare, in chiave comparatistica, come l'ordinamento costituzionale spagnolo – e lo stesso può dirsi, con i dovuti distinguo, per quello tedesco – sia in grado di prevenire crisi del tipo di quelle testé menzionate, grazie alla presenza di meccanismi di risoluzione di peculiari criticità del sistema istituzionale. A tal proposito, si vuole richiamare l'attenzione sull'istituto del c.d. scioglimento automatico delle camere previsto all'art. 99, comma 5, della Costituzione spagnola nell'ipotesi, assai improbabile, che non riesca a formarsi un governo entro due mesi dalla prima votazione della fiducia al suo presidente.

L'articolo suddetto disciplina in maniera piuttosto dettagliata il procedimento di formazione del governo che nel sistema spagnolo si fonda sulla investitura parlamentare del Primo ministro<sup>8</sup>. Tale proce-

---

*Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, 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 (art. 116 reg. Camera; art. 161, 4 c., reg. Senato).

<sup>7</sup> T.E. FROSINI, *Il potere di scioglimento: formalmente presidenziale, sostanzialmente governativo*, in *federalismi.it*, n. 4/2011.

<sup>8</sup> L'art. 99 della Costituzione spagnola recita: «Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así

dura consiste 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, la relazione fiduciaria si instaura solo tra il Congresso e la persona del capo del governo, ricalcando il modello del cancellierato tedesco<sup>9</sup>. Il candidato, infatti, si presenta a tale ramo del Parlamento esponendo il suo programma per ottenere la fiducia<sup>10</sup>. Degno di nota è il fatto che il regolamento del Congresso dei deputati abbia introdotto la previsione di un dibattito sul programma, tipico della logica parlamentare e che manca, invece, nel sistema tedesco<sup>11</sup>. In seguito a tale dibattito è votata la fiducia che può essere concessa a maggioranza assoluta in prima votazione o a maggio-

---

proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.

Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso».

<sup>9</sup> 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*, 1980, n. 6, 61-81; J.C. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *El nombramiento del Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1978*, in *Revista de política comparada*, 1980, n. 2, 193-217; M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formación del gobierno en la Constitución española de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

<sup>10</sup> 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 (número monográfico), 2003-2004, 508.

<sup>11</sup> Cfr. E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, *Veinticinco años de relación fiduciaria entre las Cortes Generales y el Gobierno*, in *Revista de Derecho Político*, número monográfico *Balance de la Constitución en su XXV Aniversario*, cit., 523-545.

ranza semplice in seconda votazione da effettuarsi nelle 48 ore successive<sup>12</sup>. Ciò garantisce la possibilità di formare anche governi minoritari<sup>13</sup>.

La Costituzione, a questo punto, disciplina una 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). Nonostante il rapporto fiduciario intercorra tra il presidente del governo e il solo congresso dei deputati, la costituzione prevede lo scioglimento di entrambe le camere. La dottrina che si è interrogata sul punto è giunta alla conclusione che la previsione del Costituente sia stata dettata esclusivamente da motivi di utilità pratica. Il Senato spagnolo, infatti, nonostante venga definito dalla costituzione quale camera di rappresentanza territoriale (art. 69), è, al pari del Congresso, una camera elettiva. Lo scioglimento di una sola delle due camere, in questo caso, potrebbe avere ripercussioni negative sull'andamento di una legislatura con diversa scadenza del mandato delle due camere e costringerebbe a consultazioni elettorali separate con tutti i risvolti negativi che ciò può comportare<sup>14</sup>. Trattasi di un meccanismo posto a garanzia della stabilità del sistema politico, previsto per superare un'evidente crisi nella maggioranza tale da ripercuotersi sulla stabilità dell'intero ordinamento. In 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<sup>15</sup>. 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 dif-

---

<sup>12</sup> Cfr. A. BAR CENDÓN, *Nombramiento del presidente del Gobierno: artículo 99*, in *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Óscar Alzaga Villamil, Madrid, 1996-1999, 245-306; L. LÓPEZ GUERRA, *Investidura del Presidente del Gobierno*, in *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, 3752-3754.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Cfr. Á.L. ALONSO DE ANTONIO, *Sinopsis artículo 99*, in *www.congreso.es*.

<sup>15</sup> Altro caso di scioglimento automatico previsto dalla costituzione spagnola, ma che non rileva ai fini della presente indagine, esulando dal rapporto fiduciario che intercorre tra governo e parlamento, è quello contemplato dall'articolo 168, 1° c. nel procedimento di revisione totale o parziale di norme fondamentali della Costituzione stessa.

ferenza 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).

Tale tipo di scioglimento si distingue, dunque, da quello di carattere volontario che il sistema spagnolo, in maniera certamente singolare, attribuisce alla prerogativa del presidente del governo<sup>16</sup>, il quale può avvalersene, sotto la sua esclusiva responsabilità, sebbene previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 115 Cost.)<sup>17</sup>. In entrambi i casi, lo scioglimento è formalmente decretato dal Re, così come previsto dall'art. 62.b Cost.; tuttavia si tratta di un imperativo nel caso di scioglimento volontario e di un atto dovuto nel caso di quello automatico.

Degno di nota è il fatto che lo stesso Tribunale costituzionale spagnolo, nella sentenza n. 16 del 1984, abbia voluto sottolineare con forza la *ratio* e l'importanza sottese alla previsione del 5 comma dell'art. 99, considerato elemento fondamentale di quel principio di razionalizzazione della forma di governo parlamentare di cui è la Costituzione spagnola stessa a farsi da garante<sup>18</sup>.

3. Da queste ultime considerazioni emerge, in primo luogo, il fatto che già nel dettato costituzionale è possibile rinvenire regole so-

<sup>16</sup> Cfr. V. ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA, *La disolución del parlamento y el parlamento indisoluble*, in *Anuario de derecho parlamentario*, 1998, n. 6, 101-112.

<sup>17</sup> La funzione di scioglimento anticipato delle camere quale appannaggio esclusivo del presidente del governo testimonia del potere e della posizione di preminenza che la Costituzione spagnola attribuisce a tale figura nel quadro del sistema istituzionale. Cfr. in tal senso, tra gli altri, O. LANZA, *Spagna: un capo di governo autorevole*, in G. PASQUINO (a cura di), *Capi di governo*, il Mulino, Bologna 2005, 249-279; V. GARRIDO MAYOL, *La legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento*, in *Anuario de derecho parlamentario*, 2010, n. 24, 157-183.

<sup>18</sup> STC 16/1984, del 6 febbraio, ove si legge: «junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo – artículo 1. Número 2 CE – y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, en otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. A este fin prevé el artículo 99 de la CE la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente del Gobierno dentro del plazo de dos meses» (FJ6). E ancora il Tribunale costituzionale nella STC 75/1985, del 21 giugno, definisce l'articolo 99, insieme agli articoli 112 e 113.1 come «los preceptos constitucionales que pueden comprenderse como expresión de una exigencia racionalizadora en la forma de gobierno» (FJ5).

lide che assicurano la prevalenza del Presidente all'interno della sua compagine governativa. Basti qui solo accennare al procedimento di formazione del governo fondato sull'istituto dell'investitura parlamentare; alla questione della fiducia che, di fatto, può ricondursi nell'ambito dei poteri propri del Presidente, nonostante la Costituzione prescriva la previa deliberazione del Consiglio dei ministri; alla mozione di censura e allo scioglimento anticipato di una o entrambe le Camere, che investe l'esclusiva responsabilità del Capo del governo.

In secondo luogo, non vi è dubbio alcuno che anche fattori politico-istituzionali abbiano contribuito a facilitare ed alimentare il processo di caratterizzazione del sistema parlamentare spagnolo in senso decisamente iper-razionalizzato, attraverso il riconoscimento di una spiccata *primauté* del Presidente del governo, anche al di là del disegno prefigurato dalla stessa carta costituzionale<sup>19</sup>. Infatti, in questa logica, un ruolo preponderante hanno giocato e giocano i peculiari caratteri che contraddistinguono il sistema politico spagnolo nella definizione dei rapporti di forza all'interno delle dinamiche interistituzionali. Si vuole alludere sia al sistema elettorale che finora ha dato luogo a governi monocolori, appoggiati da solide ed omogenee maggioranze<sup>20</sup>; sia al sistema dei partiti che sembra tendere, piuttosto che verso i sistemi delle grandi coalizioni propri della gran parte dei paesi europei, verso forme più prossime al bipartitismo britannico<sup>21</sup>, nonostante la presenza ed il riconoscimento di partiti nazionalisti o regionalisti; sia ancora ai tratti tipici dei partiti politici spagnoli, caratterizzati da una organizzazione piuttosto «centralizzata e oligarchica» che assicura ai vertici un forte potere decisionale, favorendo la stretta identificazione con i *leaders* che vengono ad assumere il ruolo di «catalizzatori del consenso»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Cfr. *Encuesta sobre el gobierno*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 14, 2° semestre 2004, 11-84.

<sup>20</sup> Cfr. A. TORRES DEL MORAL, *Veinticinco años de liderazgo presidencial*, in *Revista de Derecho Político*, número monográfico *Balace de la Constitución en su XXV Aniversario*, 2003-2004, nn. 58-59, 547-566 ed in particolare 551, dove afferma che la virtù del sistema elettorale spagnolo è quella di essere congegnata in modo tale da evitare un eccessivo frazionamento della camera e facilitare la formazione del governo.

<sup>21</sup> Per un riferimento alla comparazione con il sistema britannico piuttosto che con quello tedesco, cfr. E. ÁLVAREZ CONDE, in *Encuesta sobre el gobierno*, cit., 13 e O. LANZA, *Spagna: un capo di governo autorevole*, in *Capi di governo*, cit., 249-279.

<sup>22</sup> O. LANZA, *Spagna: un capo di governo autorevole*, cit., 255.

La prassi politica e parlamentare spagnola, sin dall'approvazione e dalla entrata in vigore della Costituzione del 1978, non ha fatto altro che confermare il disegno giuridico-costituzionale che colloca il presidente al centro di una vasta sfera di influenza politica, economica e sociale che controlla il potere esecutivo dello Stato, sino a rendere i governi veri e propri governi del presidente, caratterizzati da una forte stabilità, la quale trova, appunto, il suo ancoraggio più forte proprio in quei meccanismi di risoluzione di peculiari criticità del sistema istituzionale quale quello previsto all'art. 99, comma 5, e di cui si è fatto cenno.

4. Quanto, invece, al sistema italiano, è opinione incontrovertibile che le principali cause dell'instabilità governativa siano imputabili prevalentemente ad un sistema partitico frammentato e ad un sistema elettorale che si è dimostrato, pur nelle sue diverse riforme<sup>23</sup>, incapace di garantire un sufficiente grado di rappresentatività e, al contempo, di governabilità<sup>24</sup>, a fronte di una disciplina costituzionale sui rapporti tra gli organi dotata della caratteristica della «fluidità», tale da adattarsi ai cambiamenti della costituzione materiale<sup>25</sup>.

In verità, il dibattito più acceso ruota ormai da tempo intorno all'attuale legge elettorale, quasi che le ragioni della criticità del sistema italiano fossero tutte da imputare alle sole disfunzioni della stessa<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Dopo il referendum del 1993 il sistema elettorale è stato modificato passando dal proporzionale al maggioritario, sebbene con una quota di proporzionale per poi ritornare ad essere proporzionale nel 2005, ma con effetto maggioritario data la previsione di un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione vincente.

<sup>24</sup> Cfr. C. ROSSANO, *La forma di governo nella prospettiva delle riforme costituzionali*, in *federalismi.it* n. 24/2008.

<sup>25</sup> Per penetrare l'essenza di un ordinamento costituzionale e dunque anche della forma di governo diviene necessario fare riferimento a quel concetto di «Costituzione materiale» intesa in senso classico come il patto che le forze dominanti stringono per stabilire le regole fondamentali per la pacifica convivenza e s'impegnano a garantire l'effettività, l'integrità e la continuità nel tempo di quel patto. E, dunque, sembra esatto affermare che «la costituzione in senso materiale indica contestualmente una situazione politico-culturale-istituzionale in senso ampio, un dato normativo effettivo e un dato normativo valido». Cfr. M. DOGLIANI, *Costituzione materiale e indirizzo politico*, in *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, a cura di A. Catelani, S. Labriola, Quaderni della Rassegna parlamentare, Giuffrè, 2001, 173 ss.

<sup>26</sup> V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in *federalismi.it*, n. 5/2014.

Quest'ultima, come autorevolmente sostenuto in dottrina, costituisce «la ruota di un complicato ingranaggio costituzionale e, al tempo stesso, rappresenta il nervo scoperto delle moderne democrazie, nella misura in cui influenza e interagisce con la forma di governo e la stessa forma di Stato»<sup>27</sup>. Proprio con riferimento a tale aspetto, l'analisi sistematica della forma di governo conduce a muoversi lungo una duplice direttrice; in primo luogo, verso una lettura puntuale della disciplina costituzionale degli organi titolari della funzione di indirizzo politico – modo di formazione, funzioni attribuite – e, soprattutto, dei rapporti tra loro intercorrenti; in secondo luogo, verso lo studio del sistema politico con particolare attenzione all'incidenza del sistema elettorale e del sistema partitico<sup>28</sup>. Non vi è dubbio alcuno che questi ultimi rappresentino sicuramente tra i principali fattori da tenere in considerazione, in quanto rappresentano la realtà politico-sociale e costituiscono la variabile mutevole nel tempo. Invero, la mutevolezza costante e repentina dei fattori socio-culturali e politici caratterizza e condiziona il funzionamento di ogni sistema istituzionale che, per questo motivo, deve essere dotato di un congruo grado di elasticità che garantisca l'adeguata evoluzione e la tenuta del sistema stesso<sup>29</sup>. In effetti, tra le diverse forme di governo teorizzate, quella parlamentare, in particolare, 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 elettorale in cui si articolano, dando luogo così a forme tra le più disparate. Ciò ha indotto la dottrina a prospettare, di volta in volta, una ulteriore aggettivazione da accompagnare al termine parlamentarismo: assembleare, maggioritario<sup>30</sup>, razionalizzato (in maniera

<sup>27</sup> A. REPOSO, *Questioni irrisolte ed equivoci in ordine alla riforma della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Particolarmente illuminante a tale proposito ciò che già ELIA nella voce «Governo (forme di)», in *Enciclopedia del Diritto*, cit., 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.

<sup>30</sup> Nel parlamentarismo maggioritario, l'esecutivo, che comunque deriva dal parlamento e di fronte ad esso è responsabile, ha un peso diverso e decisionale nel sistema

debole o forte) e così via<sup>31</sup>. D'altra parte, che taluni Stati, ed in particolare quelli a forma parlamentare, tentassero di adeguarsi via via all'evoluzione dello scenario politico-costituzionale non è cosa recentissima. Infatti, già a partire dal primo dopoguerra, sono comparsi i primi tentativi di adeguamento alle nuove esigenze di efficienza e governabilità (con la Costituzione di Weimar del 1919); in seguito, nel secondo dopoguerra, taluni ordinamenti hanno dato vita ad un processo di razionalizzazione della forma di governo (basti pensare al caso di Germania e Spagna). Lo stesso non può dirsi per l'Italia, nonostante le vicende che hanno attraversato l'apparato istituzionale del paese lasciasero presagire una rivisitazione della nostra costituzione in chiave di profonda razionalizzazione.

Purtuttavia, il tema dell'odierno dibattito sembra appiattirsi prevalentemente intorno alla riforma della legge elettorale, tralasciando una più attenta riflessione sull'opportunità di procedere all'introduzione di correttivi al nostro parlamentarismo, magari facendo tesoro delle positive esperienze delle vicine democrazie parlamentari europee.

---

istituzionale. Ciò non significa, ovviamente, che il Parlamento sia completamente depotenziato. Sebbene in Spagna, ad esempio, la Costituzione abbia particolarmente valorizzato l'esecutivo ed il sistema politico-partitico abbia ulteriormente potenziato tale *status*, le *Cortes* continuano a partecipare alla funzione di indirizzo politico conservando il loro fondamentale ruolo di luogo di dibattito e di controllo.

<sup>31</sup> Cfr. V. ONIDA, *Riflessioni conclusive*, in *Democrazie e forme di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionali*, a cura di S. Gambino, cit., 575 ss., secondo il quale «i processi di razionalizzazione rappresentano sforzi di adattamento a specifiche esigenze storicamente emerse».