

## Le forme di governo

### LA TEORIE DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI

- La separazione dei poteri come teoria garantista in reazione alla concentrazione dei poteri del Sovrano nello Stato assoluto
  - **John Locke** (1632-1704): *Second Treatise on Civil Government* (1690)
  - **Charles de Montesquieu** (1689-1755): *L'esprit des lois* (1748)
- Distribuzioni delle funzioni tra Legislativo, Esecutivo e Giudiziario...
- ...posti in posizione di parità e di reciproco controllo di modo che “il potere limiti il potere” (*checks and balances*)

## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO

- Oggi, negli Stati liberaldemocratici, il **potere politico è separato dai poteri giurisdizionali di garanzia** per cui....
- ...la forma di governo si occupa
  - non solo della **distribuzione del potere politico** tra gli organi costituzionali (Parlamento, Governo, Capo dello Stato)
  - ma soprattutto dei **loro reciproci rapporti**
- Rispetto alla nozione di **forma di Stato** (rapporto governanti-governanti), quella di **forma di governo** è
  - più circoscritta
  - storicamente recente perché presuppone uno Stato non autoritario (v. odierne democrazie) ma liberaldemocratico, rispetto a cui fini e compiti di regolazione essa è strumentale

## Le forme di governo

### L'EVOLUZIONE STORICA DELLE FORME DI GOVERNO

#### La monarchia costituzionale

- Dalla **monarchia assoluta** (Stato assoluto) alla **monarchia costituzionale** (prima fase dello Stato liberale)
  - Inghilterra dopo rivoluzioni 1649 e 1688, Costituzione francese 1791 e 1814, Statuto albertino 1848, Costituzione prussiana 1850, Costituzione Impero tedesco 1871
- **Separazione dei poteri** tra
  - **Sovrano** (nobiltà), unico titolare del **potere esecutivo**
    - non Governo, ma ministri come collaboratori da lui scelti
  - **Parlamento** (borghesia) titolare del **potere legislativo**

## Le forme di governo

---

- Separazione dei poteri **non netta** perché
  - il **Sovrano** gode di prerogative nei confronti della:
    - a) funzione legislativa perché promulga le leggi, eventualmente apponendovi il veto, e scioglie le Camere
    - b) funzione giurisdizionale perché nomina i giudici, concede la grazia e commuta le pene
  - **Camera dei rappresentanti** ha
    - a) riserva di legge come limite all'arbitrio regio, specie in materia tributaria
    - b) potere di stabilire l'ordine di successione al trono (*Act of Settlement* del 1701)
    - c) prerogative parlamentari

## Le forme di governo

### Evoluzione storica della monarchia costituzionale

- Dalla **monarchia costituzionale** al
  - governo **presidenziale** (Costituzione Stati Uniti 1787)
  - governo **direttoriale** (Costituzione Svizzera 1848)
  - governo **parlamentare dualista** (Costituzione Francia orleanista del 1830)
  - governo **parlamentare monista** (Inghilterra XVIII-XIX sec.)
  - governo **semipresidenziale** (Costituzione V Repubblica francese del 1958)

## Le forme di governo

---

### LA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE

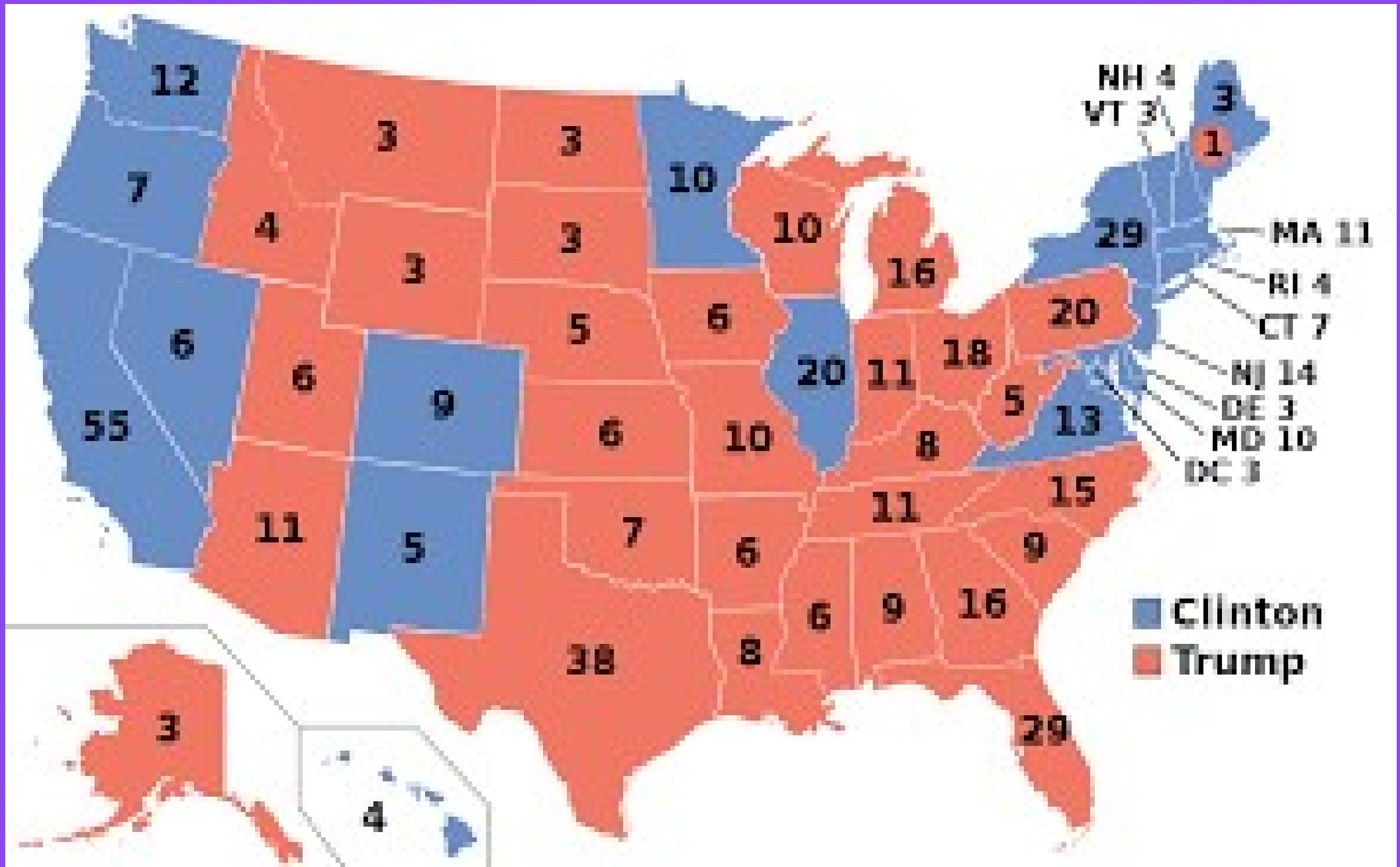
- Elemento peculiare:
  - **non elezione diretta** del Capo dello Stato (presente anche in forme di governo semipresidenziali)
  - ma **separazione dei poteri** tra Legislativo ed Esecutivo, istituzioni separate che condividono gli stessi poteri di governo  
= monarchia costituzionale  
- dualismo istituzionale e non sociale

## Le forme di governo

---

- Il corpo elettorale **elegge**
  - **Parlamento** titolare del **potere legislativo** (Congresso USA: Camera dei rappresentanti e Senato federale)
  - **Presidente** titolare in prima persona del **potere esecutivo** (insieme capo dello Stato e capo del governo) il quale nomina e revoca i suoi collaboratori (“segretari di Stato”) e tutta la macchina amministrativa concentrata (*spoils system*)
    - per un periodo limitato: in USA per 4 anni rinnovabili una sola volta (XXII emendamento Cost. 1951)
    - in modo diretto o indiretto: negli USA (primarie) può essere eletto anche chi ottiene meno voti (Bush 2000, Trump 2016)

## Le forme di governo



## Le forme di governo

---

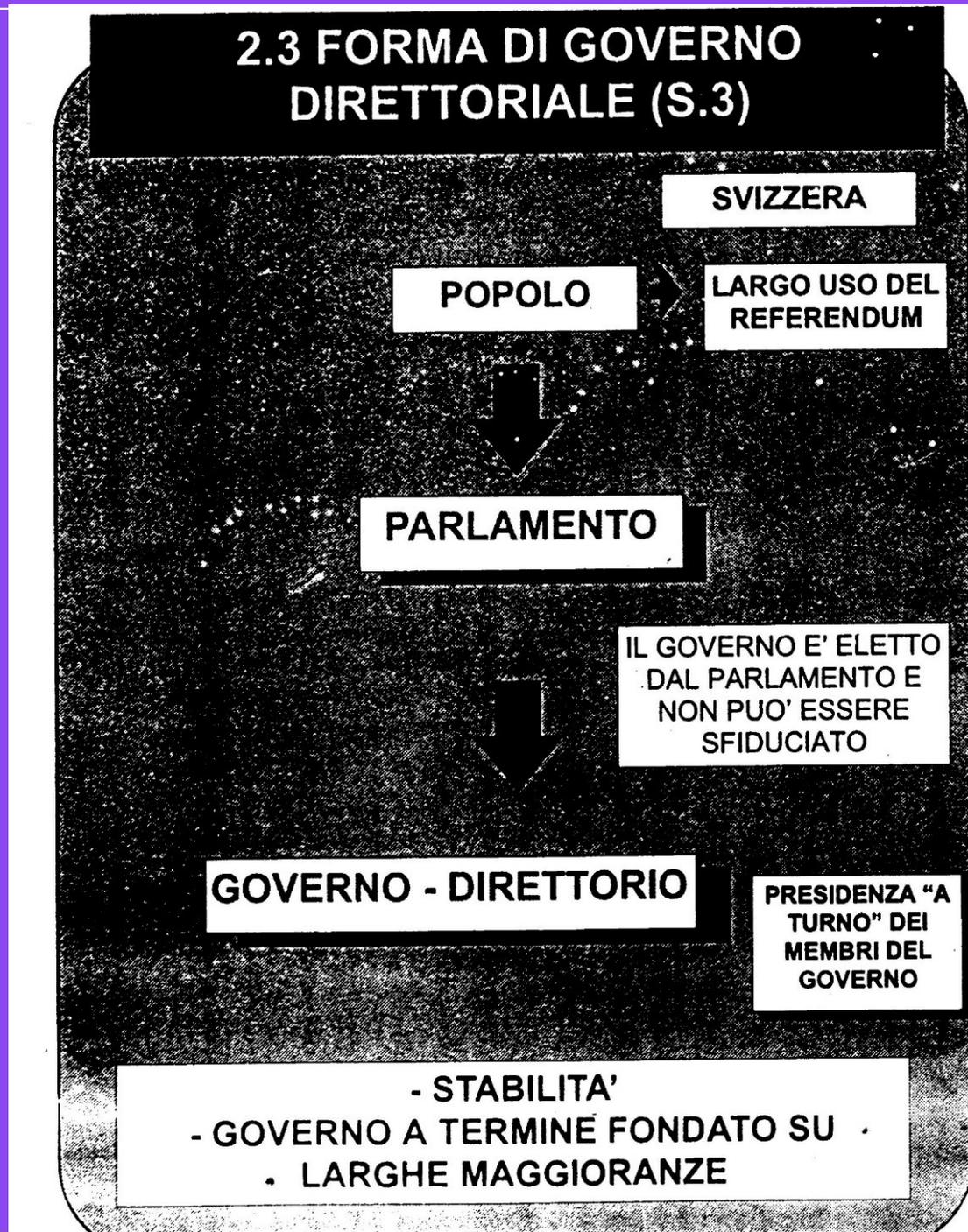
- Il Parlamento **non può sfiduciare** il Presidente
  - solo [la Camera dei rappresentanti] può metterlo in stato d'accusa (c.d. *impeachment*) a maggioranza sempre dei 2/3 in caso di tradimento, concussione o altri gravi crimini e misfatti
- Il Presidente **non può sciogliere** il Parlamento, ma sulle leggi approvate può opporre il veto sospensivo entro 10 gg. (silenzio-assenso), superabile a maggioranza dai 2/3
  - *pocket veto* (silenzio-rifiuto) se Parlamento non è in sessione
  - poteri di adottare atti con forza di legge

## Le forme di governo

---

- Logica istituzionale:
  - *checks and balances*: i poteri del Presidente sono equilibrati dai poteri di freno e di controllo del Parlamento (bilancio, *hearings*)
  - ricerca di compromessi legislativi tra Presidente e Parlamento

## Le forme di governo



## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO DIRETTORIALE (Svizzera 1848)

- Forma di governo di derivazione assembleare o convenzionale adottata in risposta alle caratteristiche della nazione Svizzera
- Il **corpo elettorale elegge il Parlamento** (Assemblea federale)
- L'**Assemblea federale elegge individualmente l'Esecutivo** che è organo **collegiale** (7) (Capo dello Stato e Governo: Consiglio federale o Direttorio) dura in carica per l'intera legislatura (4 anni) e decide possibilmente all'unanimità
  - **Presidente della Confederazione** eletto a turno ogni anno dall'Assemblea federale tra i membri del Consiglio federale
- L'Assemblea federale **non può sfiduciare** il Consiglio federale
- Il Consiglio federale **non può sciogliere** l'Assemblea
- Logica istituzionale: cogestione formale dell'indirizzo politico

## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE DUALISTA (O MONARCHIA PARLAMENTARE)

(Inghilterra XVIII sec.(Giorgio I); Monarchia orleanista Francia 1830;  
evoluzione Statuto albertino)

- La **nascita del Governo** come organo distinto dal Sovrano, che gode di una **doppia investitura** (dualismo istituzionale)
  - nominato dal Sovrano
  - non sgradito al Parlamento:
    - dalla messa in stato di accusa penale dei ministri (*impeachment*) alla (meno traumatica) mozione di sfiducia
- Due poteri (Legislativo ed Esecutivo, riflesso di borghesia e aristocrazia) tre organi (Capo dello Stato, Governo, Parlamento)
  - bicefalismo dell'esecutivo diviso tra Sovrano e la figura emergente del Primo ministro (Cavour)

## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ASSEMBLEARE O MONISTA

(Inghilterra XVIII-XIX; III Repubblica Francia; Europa XX sec.)

- Vittoria del **Parlamento** (borghesia) - eletto su basi sociali sempre più ampie - sulla Monarchia (nobiltà)
  - monismo istituzionale e sociale
- Il **Governo**, anziché mediare tra Re e Parlamento, è responsabile politicamente solo verso la maggioranza parlamentare (rapporto fiduciario) di cui diventa esecutore
  - preminenza della figura del Primo ministro

# Le forme di governo



## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

- Il corpo elettorale **elegge il Parlamento**
- Il Governo si basa sul **rapporto fiduciario** con il Parlamento
- Il Parlamento può non solo **sfiduciare** ma **anche conferire sin dall'inizio la fiducia (esplicita o implicita)** all'Esecutivo (Primo ministro e Gabinetto)
- Il **Governo può provocare** – di diritto o di fatto - lo **scioglimento del Parlamento**

## Le forme di governo

---

- Il **Capo dello Stato** svolge un **ruolo non più politico ma di garanzia, con funzioni più limitate**
  - trasformato in Presidente della Repubblica o Re che “regna e non governa”.
  - **controfirma** non più assunzione di responsabilità - prima penale poi politica - da parte del Governo degli atti sostanziali del Sovrano ma proposta (quasi sempre) vincolante degli atti del Governo al Capo dello Stato
  - svuotamento politico del **potere di nomina del Governo e di scioglimento anticipato delle Camere**: il Capo dello Stato non nomina il proprio Governo ma quello voluto dal Parlamento (in precedenza sciolto)

## Le forme di governo

### LE DEMOCRAZIE PARLAMENTARI CONSENSUALI O A PREVALENZA DEL PARLAMENTO

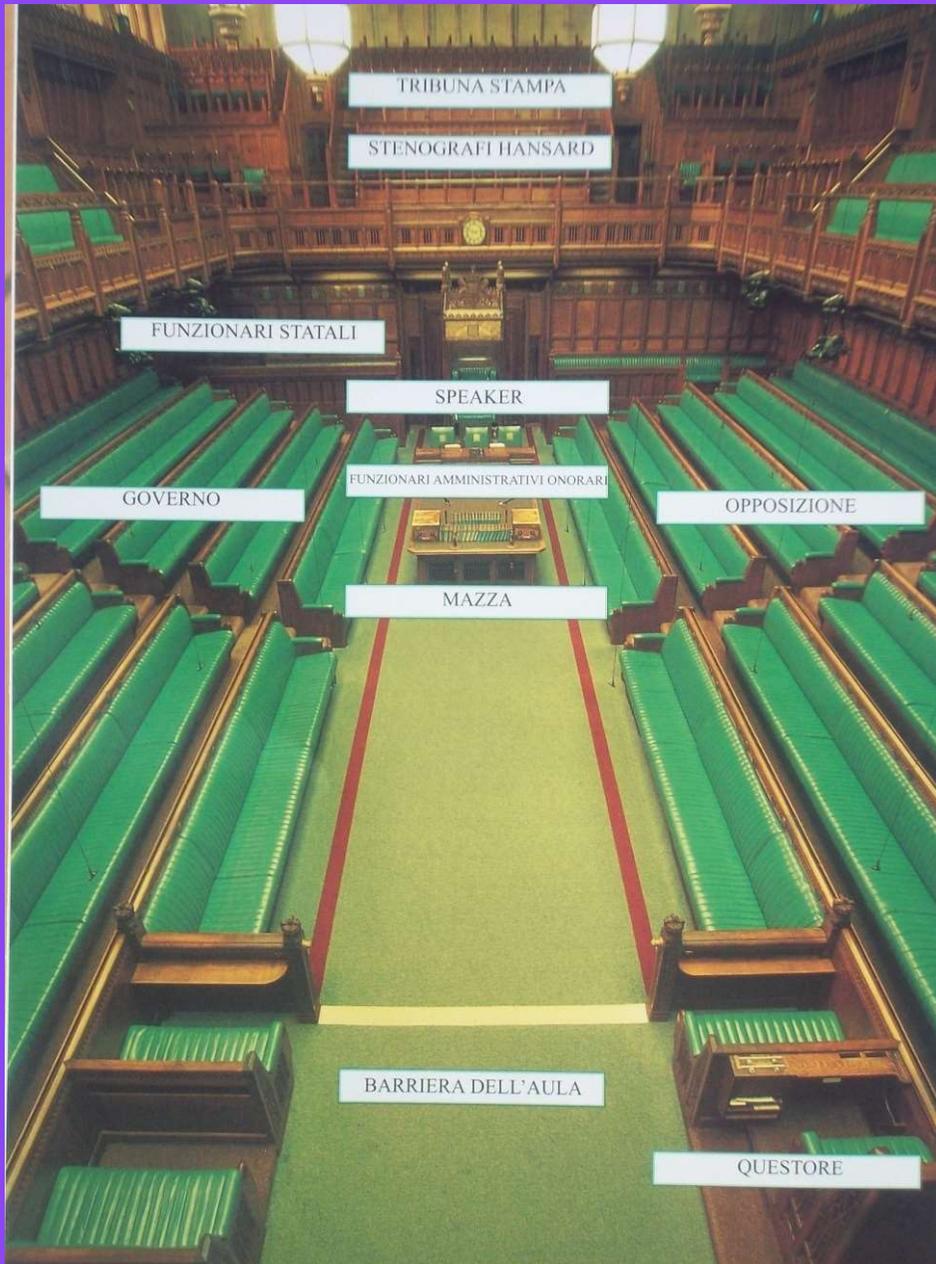
- **Sistema di partiti multipolare**, espressione talora di una società **eterogenea con profonde fratture**: socio-economiche religiose, culturali-etniche, urbane-rurali; ideologiche, regionali, sostegno al regime, politica estera (Lijphart)
- Elettori votano solo per i partiti i quali decidono poi in Parlamento se e come dar vita a (instabili) **governi di coalizione**, in cui il Primo ministro media tra le forze politiche

## Le forme di governo

---

- **Maggioranza ed opposizione**, per evitare aggravamento fratture, **tendono a convergere** tramite la discussione parlamentare (*government by discussion*) (Kelsen)
- **Centralità del Parlamento**, delle cui decisioni **il Governo diventa comitato esecutore**

# Le forme di governo



## Le forme di governo

### LE DEMOCRAZIE PARLAMENTARI MAGGIORITARIE O A PREVALENZA DEL GOVERNO

- **Sistema di partiti bipartitico o bipolare** con cultura politico-costituzionale omogenea
- Elettori votano **non solo per eleggere** i propri rappresentanti ma anche per **scegliere**
  - **la maggioranza di governo** in base al suo programma politico, designando indirettamente come *Premier* il *leader* del partito o della coalizione vincente
  - **l'opposizione/i**, che tende a contrapporsi alla maggioranza e a proporsi come tale nelle prossime elezioni

## Le forme di governo

---

- **Centralità del Governo** come comitato direttivo della maggioranza parlamentare:
  - governi di legislatura a direzione tendenzialmente monocratica del Primo ministro, designato da elettori, al quale spetta di fatto il potere di scioglimento
- **I moderni contrappesi**:
  - controllo politico svolto non più solo dal Parlamento ma, al suo interno, specie dall'Opposizione
  - indipendenza del potere giudiziario e delle istituzioni di garanzia (Corte costituzionale, Presidente della Repubblica, Autorità indipendenti)
  - pluralismo dell'informazione

## Le forme di governo

### EVOLUZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE

- **Governo del primo ministro (Premierato):** forma di governo parlamentare in cui in via di diritto o di fatto la figura del primo ministro è particolarmente forte
  - solo titolare del rapporto fiduciario; nomina e revoca i ministri; poteri d'indirizzo del governo e di scioglimento anticipato delle camere
- **Governo a premier direttamente elettivo (neoparlamentare):** forma di governo parlamentare in cui l'investitura del primo ministro avviene tramite l'elezione popolare diretta e una eventuale sfiducia comporta automatico scioglimento dell'assemblea (*simul stabunt simul cadent*)
  - a differenza del premierato dove invece il Primo ministro può essere sostituito dal Parlamento

## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO NEOPARLAMENTARE O A ELEZIONE DIRETTA DEL PRIMO MINISTRO

(Israele 1996-2001; regioni ordinarie (art. 5 l.cost. 1/1999))

- **Commistione elemento parlamentare** (sfiducia, scioglimento) **ed elemento presidenziale** (elezione diretta vertice esecutivo)
- Il corpo elettorale **elegge contestualmente** il Parlamento ed il **Primo ministro** (scheda unica o diversa)
- Il Primo ministro nomina e revoca i ministri
- Tra Parlamento e Governo vige un **rapporto di fiducia**, anche quando essa non viene inizialmente conferita

## Le forme di governo

---

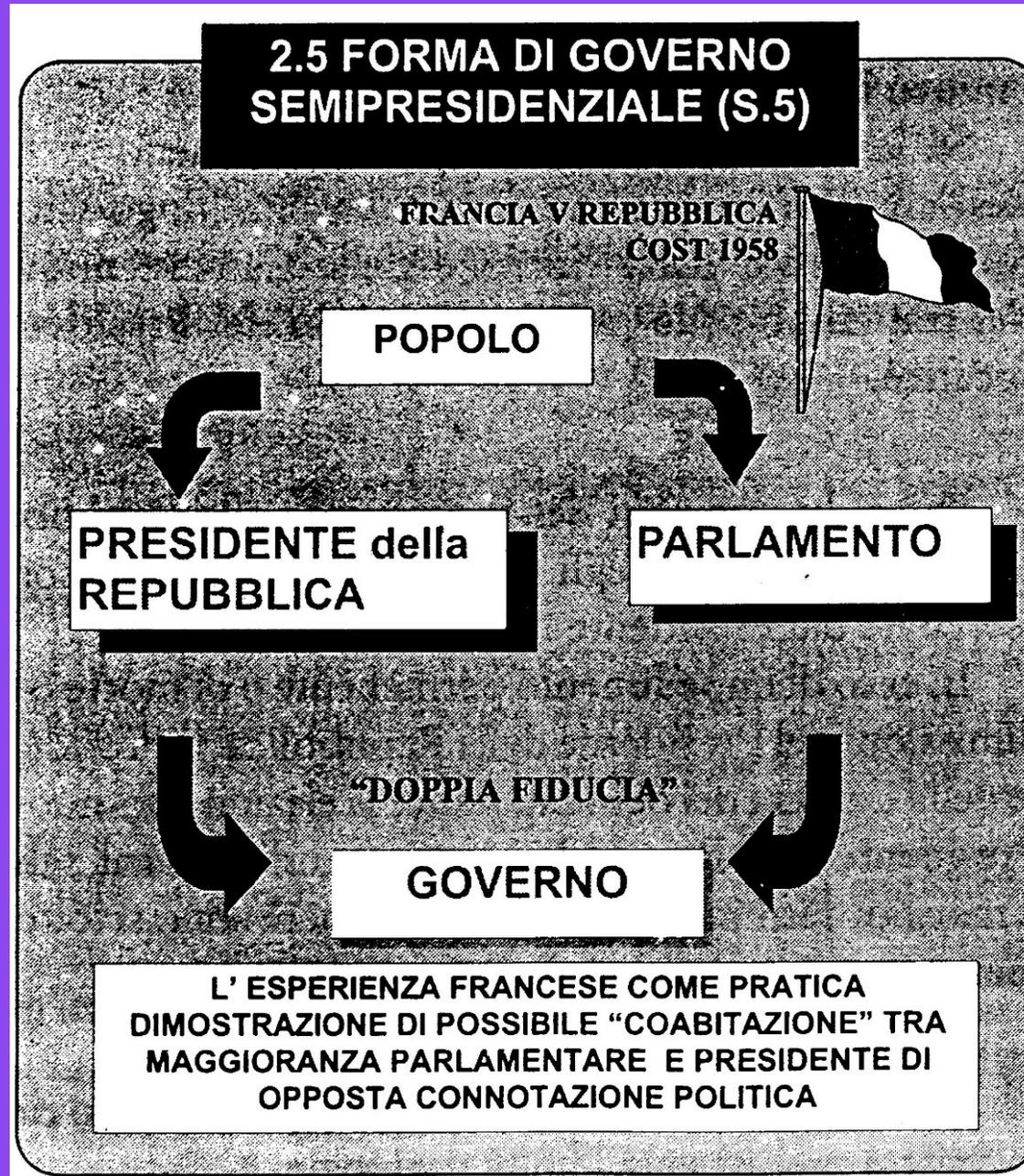
- Vighe il “**Governo di legislatura**” in base alla regola *aut simul stabunt aut simul cadent* per cui si va a nuove elezioni, senza sostituzione del Presidente:
  - in caso di approvazione da parte del Parlamento di una mozione di sfiducia
  - in caso di morte, dimissioni, incapacità permanente del Presidente

## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NEOPARLAMENTARE (artt. 122.5 e 126.2-3 Cost.)



## Le forme di governo



## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE

Francia, Finlandia, Austria, Irlanda, Islanda, Portogallo

- Combinazione di due elementi
  - **presidenziale**: elezione diretta del Capo dello Stato
  - **parlamentare**: rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento
- Il corpo elettorale **elegge** il
  - a) **Parlamento**
  - b) **Capo dello Stato** che ha poteri
    - rappresentativi (Finlandia, Irlanda, Islanda, Austria)
    - di garanzia (Portogallo)
    - d'indirizzo politico (Francia)

## Le forme di governo

---

- Il **Governo** (Primo ministro e ministri) è **nominato dal Capo dello Stato** e deve godere della **fiducia del Parlamento** (rapporto fiduciario)
- Il Parlamento **può sfiduciare** solo il Governo ma non il Capo dello Stato
- Il Capo dello Stato **presiede il Consiglio dei ministri, può sciogliere anticipatamente il Parlamento**, senza controfirma (divorzio potere/responsabilità) e **sottoporre a referendum** ogni progetto di legge sull'organizzazione dei pubblici poteri
- Il potere esecutivo si divide – più o meno nettamente – tra il Capo dello Stato eletto direttamente ed il Primo ministro espressione della maggioranza parlamentare (c.d. **bicefalismo o dualismo dell'esecutivo**)

## Le forme di governo

### PROFILI STORICI DELLA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

L'ordinamento statutario e la sue evoluzione

#### **MONARCHIA COSTITUZIONALE**

(art. 5 St.: «al Re solo appartiene il potere esecutivo)



#### **GOVERNO PARLAMENTARE DUALISTA**

(Presidenti del Consiglio e Corona dal 1848 al 1922)

## Le forme di governo

---

- Il **ruolo sempre politicamente rilevante del Re** a causa della debolezza e della fragilità delle maggioranze parlamentare (trasformiste)
  - nomina e revoca governi
  - politica estera (I guerra mondiale)
  - scioglimento Camere
- La tradizione dualista nella Costituente all'origine della elasticità dei poteri del Presidente della Repubblica

## Le forme di governo

### La forma di governo repubblicana: L'Assemblea costituente

- **Rifiuto del modello direttoriale**
- **Rifiuto del modello presidenziale** monocratico
  - complesso del tiranno
- La scelta a favore di un **parlamentarismo razionalizzato**

#### **Assemblea costituente (odg Perassi 4-5.9.1946)**

“La II Sottocommissione (...) ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello direttoriale, risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»

## Le forme di governo

### Costituzione

articoli 92, 94 e 95



### Forma di governo parlamentare monista

**a debole razionalizzazione** per la diffidenza reciproca tra partiti di blocchi opposti: «ciascuna forza politica temeva il successo elettorale dell'altra» (P. Scoppola)

(bicameralismo perfetto, mancata stabilizzazione Governo In Germania: elezione del Cancelliere, sfiducia costruttiva, potere di revoca dei ministri; altrove maggioranza asimmetriche per fiducia e sfiducia)

**a fattispecie aperta** al ruolo decisivo dei partiti (compromissoria o maggioritaria)

corretta da **istituti di garanzia:** Presidente della Repubblica, Corte costituzionale

## Le forme di governo

### LA FORMA DI GOVERNO NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

#### Art. 92.2

**Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questi, i Ministri**

- per prassi costituzionale, in assenza d'indicazioni sul procedimento da seguire, consultazioni presidenziali

#### Art. 93

**Il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica»**

- il Governo entra in carica già col giuramento, prima della fiducia di entrambe le Camere

## Le forme di governo

### La mozione di fiducia

#### Art. 94 Cost.

- (1) Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere
- (2) Ciascuna Camera accorda e revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.
- (3) Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia

- La mozione di fiducia deve essere
  - **motivata**
  - **votata** (e non più presunta) **per appello nominale**
  - approvata a **maggioranza semplice**

## Le forme di governo

### La mozione di sfiducia

#### Art. 94 Cost.

(4) Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni

(5) La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione

- La mozione di sfiducia, oltreché motivata, votata per appello nominale e approvata a maggioranza semplice,
  - deve essere firmata da **almeno 1/10 componenti di una Camera**, per evitare iniziative isolate
  - non può essere messa in discussione prima di **tre giorni** dalla sua presentazione, senza imboscate improvvise

## Le forme di governo

### Il ruolo del Presidente del Consiglio

#### Art. 95.1 Cost.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando la attività dei Ministri.

- non vi è alcun elemento che a favore della superiorità gerarchica del Presidente del Consiglio, che svolge il ruolo di *primus inter pares* tra i ministri che rispondono ai rispettivi partiti
- Di contro gli atti del Governo, anche aventi valore legislativo, devono essere **controfirmati** dal Presidente della Repubblica (art. 89 Cost.) cui spetta, «sentiti i loro Presidenti, **sciogliere le Camere** o anche una sola di esse» (art. 88.1 Cost.)

## Le forme di governo

---

### LA PRASSI DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA

#### Il periodo del centrismo degasperiano dal 1948 al 1953

- Il Presidente del Consiglio era anche il leader indiscusso del partito di maggioranza relativa, la Dc
- La forma di governo era riconducibile alla tipologia del governo parlamentare a direzione monocratica

## Le forme di governo

### I governi a guida Dc ininterrottamente dal 1953 al 1993 (salvo 1981-1982 e 1983-1987)

- Forma di governo parlamentare **compromissoria a direzione plurima dissociata**, politicamente (in)stabile ma inefficiente
  - multipartitismo esasperato
  - conventio ad excludendum dal governo (PCI, MSI-DN)
  - governi di coalizione o, comunque, fondati su maggioranze parlamentari formate dopo le elezioni
    - guidati da Presidenti del Consiglio quasi mai anche *leader* del partito
    - composti da ministri che rispondevano più al proprio partito o corrente (nella DC) che al Presidente del Consiglio
  - = **indirizzo politico stabile di Governi instabili** (67 Governi con durata media 9-11 mesi e 30 Presidenti del Consiglio)
  - conventio ad consociandum nella legislazione (PCI)

## Le forme di governo

### I 63 GOVERNI DAL 1948 AD OGGI

- **Parlamentarismo compromissorio** (1948-1994): 47 Governi (durata media: 357 giorni)

**I legislatura** (1948-53) (3): De Gasperi V (613), De Gasperi VI (545), De Gasperi VII (721)

**II legislatura** (1953-58) (6): De Gasperi VIII (32), Pella (155), Fanfani I (22), Scelba (511), Segni I (684), Zoli (408)

**III legislatura** (1958-63) (5): Fanfani II (229), Segni II (404), Tambroni (123), Fanfani III (575), Fanfani IV (485)

**IV legislatura** (1963-68) (4): Leone I (166), Moro I (231), Moro II (581), Moro III (852)

**V legislatura** (1968-72) (6): Leone II (171), Rumor I (236), Rumor II (234), Rumor III (131), Colombo (561), Andreotti I (129)

## Le forme di governo

---

**VI legislatura** (1972-76) (5): Andreotti II (377), Rumor IV (250), Rumor V (253), Moro IV (446), Moro V (169)

**VII legislatura** (1976-79) (3): Andreotti III (591), Andreotti IV (373), Andreotti V (137)

**VIII legislatura** (1979-83) (6): Cossiga I (243), Cossiga II (197), Forlani (253), Spadolini I (421), Spadolini II (100), Fanfani V (246)

**IX legislatura** (1983-87) (3): Craxi I (1093), Craxi II (260), Fanfani VI (102)

**X legislatura** (1987-92) (4): Goria (259), De Mita (466), Andreotti VI (629), Andreotti VII (442)

**XI legislatura** (1992-94) (2): Amato I (305), Ciampi (377)

## Le forme di governo

---

### La crisi della c.d. Prima Repubblica

- La **crisi della forma di governo a direzione plurima** a causa del superamento della democrazia bloccata (muro di Berlino; “scongelamento” del voto) per
  - **semplificare il sistema partitico-parlamentare** ponendo fine al **correntismo** che minava all’interno i partiti e ne complicava i reciproci rapporti al fine di instaurare una **competizione bipolare** per permettere l’investitura popolare del governo e conferire alla sua azione stabilità ed efficienza (risanamento bilancio)
  - imporre un salutare **ricambio della classe politica** per **moralizzare** la vita pubblica (scandalo fondi neri ai partiti, inchiesta Tangentopoli)

## Le forme di governo

### Le riforme istituzionali a livello regionale e locale

- Le riforme istituzionali a livello regionale e locale per trasformare la forma di governo parlamentare in **neoparlamentare**
  - legge 81/1993 del 25 marzo: **elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia**
  - legge 43/1995: elezione dei consigli regionali con indicazione del candidato Presidente e premio di maggioranza
  - leggi cost. 1/1999 e 2/2001: **elezione diretta Presidente Regione**

## Le forme di governo

### Riforme elettorali e trasformazioni della forma di governo nazionale: verso governi di legislatura a direzione monocratica

- L'**incapacità della classe politica** ad approvare riforme istituzionali a livello nazionale
- La **strada referendaria** per trasformare il sistema partitico in senso bipolare e la forma di governo in senso maggioritario
  - referendum elettorale del 2 giugno 1991: dalle preferenze plurime alla preferenza unica per l'elezione della Camera
  - referendum elettorale del 18 aprile 1993: dal proporzionale al maggioritario per l'elezione del Senato
  - leggi 276 e 277/1993: nuove norme per l'elezione di Camera e Senato con sistema prevalentemente (75%) maggioritario uninominale

## Le forme di governo

---

- **Parlamentarismo maggioritario** (1994-2018): 14 Governi (durata media: 624 gg. con 10 Presidenti del Consiglio)

**XII legislatura** (1994-96) (2): Berlusconi I (251), Dini (487)

**XIII legislatura** (1996-01) (4): Prodi I (886), D'Alema I (427), D'Alema II (126), Amato II (411)

**XIV legislatura** (2001-06) (2): Berlusconi II (1412), Berlusconi III (389)

**XV legislatura** (2006-08) (1): Prodi II (722)

**XVI legislatura** (2008-13) (2): Berlusconi IV (1287), Monti (529)

**XVII legislatura** (2013-18) (3): Letta (300), Renzi (1024), Gentiloni (536)

## Le forme di governo

- **Parlamentarismo compromissorio** (2018-2021): 3 Governi (durata media: 471 gg. (primi due))

**XVII legislatura** (2018-2022) (2): Conte I (461), Conte II (509), Draghi

- **Dal 1994 ad oggi:**

- **in Francia** 5 Presidenti della Repubblica (Mitterand, Chirac, Sarkozy, Hollande e Macron)
- **in Spagna** 5 Presidenti del Governo (Gonzalez, Aznar, Zapatero, Rajoy e Sanchez)
- **in Germania** 4 Cancellieri (Kohl, Schroder, Merkel, Scholz).

# Le forme di governo

