NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

GIULIA CARAVALE*

LA SCELTA DEL PRIMO MINISTRO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE**

Abstract [It]: L'articolo ricostruisce le origini storiche del vertice dell'Esecutivo nei sistemi parlamentari, soffermandosi in particolare sul contesto delle regole costituzionali, legislative e consuetudinarie che disciplinano la formazione dei Governi e la nomina del Primo Ministro nelle democrazie consolidate. Il lavoro esamina anche il condizionamento di quei fattori - quali la frammentazione politica, la polarizzazione ideologica, l'ascesa dei partiti anti-establishment e dei movimenti populisti – che hanno plasmato la formazione dei Governi e influenzato il funzionamento dei sistemi politici, anche in contesti tradizionalmente stabili.

Abstract [En]: This article traces the historical origins of executive leadership in parliamentary systems, with a focus on the key constitutional, legislative, and customary frameworks governing the formation of governments and the appointment of the Prime Minister in established democracies. It further explores how various factors—such as political fragmentation, ideological polarization, the rise of anti-establishment parties and populist movements — have shaped government formation and affected the functioning of political systems, even in traditionally stable contexts.

Parole chiave: Potere esecutivo, Premiership, forma di governo parlamentare, formazione del Governo

Keywords: Executive power, Premiership, parliamentary system, Government formation

SOMMARIO: 1. Introduzione. Le origini inglesi. – 2. La circolazione della forma parlamentare classica. – 3. La razionalizzazione della forma di governo e le procedure di formazione dell'Esecutivo nelle principali esperienze parlamentari. – 4. La tenuta dei meccanismi di formazione degli esecutivi a fronte delle crisi di sistema. - 5. Conclusioni. Il dibattito italiano alla luce del panorama comparato.

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** Contributo sottoposto a peer review. Il saggio è una rielaborazione dell'intervento svolto nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari» che si è tenuto a Sassari il 13 e 14 giugno 2024 i cui atti sono in corso di pubblicazione.

ISSN 2279-7238

1. Introduzione. Le origini inglesi

Nel 1725 Gianbattista Vico affermò ne La Scienza Nuova che "Natura di cose altro non è che nascimento di esse in certi tempi e con certe guise, le quali sempre che sono tali, indi tali e non altre nascon le cose". La natura delle cose è, dunque, determinata dal contesto nel quale si trovano collocate e tale natura è oggetto di cambiamento se si modifica il contesto nel quale essa stessa è stata generata.

Pertanto per esaminare il tema della genesi del vertice del potere esecutivo nelle forme di governo parlamentari appare necessario da un canto partire dalla ricostruzione delle origini del vertice del potere esecutivo nel quadro della nascita e dell'affermazione della forma di governo parlamentare, dato che solo attraverso l'individuazione delle radici storiche si può comprendere ed inquadrare in modo corretto l'evoluzione dei diversi modelli. Dall'altro, ritengo sia utile cercare di porre attenzione ai contesti, alle realtà politico istituzionali dei singoli Paesi, e quindi non solo alle norme costituzionali e alla legislazione, ma anche alle prassi, ai regolamenti parlamentari, ai valori, alle regole del gioco, alle dinamiche del sistema partitico. Dunque, nella prima parte di questo lavoro mi soffermerò sulla nascita del vertice del potere esecutivo che si accompagna all'origine e all'affermazione della forma di governo parlamentare, mentre nella seconda parte cercherò di analizzare i diversi modelli, le molteplici procedure di scelta dei primi ministri e i principali problemi sorti al riguardo.

La ricostruzione deve quindi prendere le mosse dalla peculiare evoluzione costituzionale conosciuta dal sistema inglese, che a lungo ha rappresentato la stella polare del sistema parlamentare, ponendo attenzione ai cambiamenti che, a partire dal XVIII secolo, ebbero ad oggetto da un canto il Parlamento e dall'altro la Corona e il suo Governo.

Come noto, già durante il regno di Guglielmo III d'Orange il Re aveva iniziato a svolgere incontri informali con i consiglieri più competenti del suo consiglio privato, il *Privy Council*, organo consultivo che secondo la tradizione affiancava il re fin dal XII secolo[1]. Questo gruppo ristretto componeva il *Cabinet Council*: il nome deriva dal fatto che – a partire dal regno della regina Anna (1702-1714) – esso si riuniva, con cadenza settimanale, nello studio della Sovrana. Il *Cabinet Council*, o l'ancora più ristretto *inner cabinet*[2], progressivamente sostituì il *Privy Council*. Si trattò di un complesso passaggio di poteri tanto che a lungo il *Cabinet* continuò ad essere considerato una sorta di articolazione del *Privy Council*[3]. All'interno del *Cabinet* erano presenti sempre le figure apicali dei più importanti ministeri, tra cui, il Primo Lord del Tesoro, il Lord Cancelliere e il primo Lord dell'Ammiragliato, il *Lord President del Privy Council*, il *Lord of the Privy Seal*.

---

[1] F. DURANTI, *Forma di governo parlamentare e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello*, in *Politica del diritto*, 2001, 409.

[2] L'*inner cabinet* si venne a formare sotto il regno di Giorgio II (1727-1760), nell'ambito del *Cabinet*.

[3] Ad esempio, l'*Act of Settlement* del 1700 ribadì la competenza esclusiva del *Privy Council* nell'amministrazione del regno (tali disposizioni furono abolite nel 1705) e il Parlamento accusò il Gabinetto di essere un consiglio segreto che agiva al di fuori delle regole consuetudinarie che stabilivano il funzionamento del consiglio privato.

Bisogna attendere l'avvento della dinastia degli Hannover perché l'identità del consiglio di Gabinetto si venga a distinguere da quella del Monarca: sotto il regno di Giorgio I[4], in particolare a partire dal 1717, il Re non partecipò più alle riunioni del *Cabinet* e uno dei ministri, di solito il Lord del Tesoro, a motivo della rilevanza delle questioni finanziarie, assumeva la presidenza del consiglio e riferiva al Sovrano in merito alle discussioni e alle delibere adottate.

Questo aspetto legato alla titolarità dei dicasteri finanziari costituisce un elemento centrale per comprendere la genesi della figura del Primo Ministro e la sua capacità di colloquiare da un canto con la Corona, fungendo da tramite con il consiglio di Gabinetto, e dall'altra direttamente con il Parlamento[5]. La titolarità formale del potere esecutivo continuava ad essere saldamente nelle mani del Monarca, tutti i ministri rimanevano *King's servants*, cioè esercitavano i poteri del Sovrano ed erano responsabili esclusivamente verso di lui. Nelle parole di La Pergola "l'idea di un organo posto al vertice del Governo e autonomo dalla Corona avrebbe infatti ripugnato alla coscienza giuridica di quell'epoca"[6]. Al contempo, tuttavia, il *Cabinet* iniziò ad affermarsi come la sede principale in cui venivano assunte le decisioni politiche e si verificò una traslazione graduale del potere esecutivo dal Monarca al Governo anche grazie alle personalità politiche dell'epoca[7]. Come ha scritto Alessandro Torre, fondamentale per la definizione dei "tratti essenziali della monocraticità

[4] La nota tesi secondo cui il Sovrano non partecipava alle sedute del consiglio perché non sapeva l'inglese è criticata da Mario Galizia (M. GALIZIA, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento*, in *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1974, 2386 ss.) il quale ricorda che Giorgio I per due anni "partecipò alle riunioni di gabinetto parlando con i ministri in francese" e che egli "continuò a incontrarsi con i ministri singolarmente nel *Closet*, conversando in tedesco, in francese oppure in latino".

[5] Il Premier ricopriva anche la carica di *Northern Secretary*.

[6] A. LA PERGOLA, *Gran Bretagna: Il sistema del premier*, in *Democrazie atlantiche. Atti del seminario del comitato atlantico italiano su la democrazia nel mondo atlantico*, Roma, 1978, 13.

[7] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1867; A. TODD, *Il governo parlamentare in Inghilterra, sua origine svolgimento ed azione pratica*, 1867, traduzione italiana in "Biblioteca di Scienze Politiche", III, a cura di A. Brunialti, Torino, 1886; E. FISCHEL, *Storia della Costituzione Inglese*, Milano, 1869, 221 ss.; T. ERSKINE MAY, *The Constitutional History of England. since the Accession of George the third 1790-1860*, London, 1875; V.E. ORLANDO, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, in *Archivio giuridico*, 1886, ora in Id., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, 1940, 345; L. DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique*, I, *Les Monarchies Constitutionnelles*, Paris, 1892, 13; W.R. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution, II, The Crown*, Oxford, 1896; A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, V ed., 1897; R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Paris, V ed., 1924; B. KEMP, *King and Commons 1660-1832*, London, 1957, 7; J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, London, 1962; P. LALUMIÈRE, A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966, 39, 106; F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1968; R. BLAKE, *The Office of Prime Minister*, Oxford, 1975; J. HAYWARD, *Un premier ministre, Pour quoi faire?*, in *Pouvoirs n°83 - Le premier ministre*, 1997, 5; A. TORRE, *Un modello parlamentare di razionalizzazione diffusa. Il caso britannico*, in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997, 461 (470); P. NORTON *Constitutional Developments in the United Kingdom. The Adaptability of the Westminster System,* in *Costituzionalismo britannico e irlandese,* 1/2024, 8; M. MELPIGNANO, *Genesi, evoluzione e tendenze dei Cabinet Reshuffles. Brevi note su un congegno di razionalizzazione della forma di governo parlamentare britannica*, in *Costituzionalismo britannico e irlandese,* 1/2024, 141. Sul punto sia consentito anche il rinvio a G. CARAVALE, *Il governo del premier*, Milano, 1997.

di chi tuttora presiede l'Esecutivo britannico"[8], vale a dire da un canto il rapporto con la maggioranza parlamentare e dall'altro il controllo degli uffici finanziari e dell'amministrazione ancora non professionalizzata, fu la lunga esperienza di Governo di Robert Walpole[9].

Per la prima volta nel 1746 le dimissioni di Pelham portarono alla caduta dell'intero Governo e così, nel corso di quei decenni, progressivamente si affermò il principio della lealtà dei membri dell'Esecutivo nei confronti del proprio leader[10]. Sono poi le dimissioni di Lord North nel 1782, a seguito della sfiducia del Parlamento che lo accusava della perdita delle colonie nordamericane, che, come noto, segnano la nascita della forma di governo parlamentare caratterizzata dalla presenza di un consiglio di Gabinetto indipendente dal Sovrano e responsabile della guida politica del Paese di fronte all'Assemblea[11].

Il consolidamento della *premiership* di governo risale al momento dell'instaurazione di un primo Gabinetto monopartitico guidato, nel 1783, da Pitt il giovane, il quale contribuì alla definizione della carica di Primo Ministro sia per i rapporti che instaurò con la Camera dei Comuni, sia per quelli che stabilì con il suo Esecutivo, di cui divenne il punto di riferimento, sia per il ruolo che assunse nell'ambito dei *tories*.

L'evoluzione fin qui tratteggiata si deve naturalmente collegare a quella conosciuta, a partire dalla fine del XVII secolo, dal Parlamento ed in particolare dalla Camera dei Comuni. Il Parlamento si era da tempo affermato come organo competente ad accogliere le proposte di tributi straordinari del re e successivamente il controllo era stato esteso alla gestione delle spese concesse. Di qui l'attenzione del Parlamento verso il responsabile della gestione finanziaria, cioè il Lord del Tesoro, e il conseguente rilievo che costui acquistò all'interno del *Cabinet*.

Si deve aggiungere che l'Assemblea, oltre ad adottare, insieme al re, le decisioni politiche generali[12], aveva cominciato a svolgere, sin dalla fine del XIV secolo, nell'articolata procedura dell'*impeachment*, il ruolo di corte di giustizia per i reati commessi nell'esercizio delle prerogative regie dai consiglieri del Re, in violazione del *common law* e dei diritti degli ordinamenti particolari: ove i consiglieri regi avessero violato questi diritti, la Camera dei Comuni si sarebbe rivolta al Re per chiedere giustizia e quest'ultimo avrebbe convocato i suoi consiglieri naturali, cioè i Lords, per emettere la sentenza.

---

[8] A. TORRE, *Robert Walpole. I Earl of Oxford 1721-1742. Nascita e formazione di un Primo Ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, in A. TORRE (cur.), *Storia costituzionale dei Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Milano, 2020, 1 (7).

[9] A. TORRE, *Robert Walpole. I Earl of Oxford 1721-1742*, cit., 9.

[10] D. LOPRESTI, *Henry Pelham (1743-1754), Il cambio di paradigma nei rapporti tra la Corona ed il Governo*, in A. TORRE (cur.), *Storia costituzionale dei Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, cit., 155; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 2023, 3.

[11] D. L. KEIR, *The Constitutional History of Modern Britain 1485-1937*, London, 1946, 297; H. WILSON, *The Governance of Britain*, London, 1976, 15; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, IV ed., 2010, 87.

[12] F.W. MAITLAND, *The Constitutional History of England*, cit., 29; F. LANCHESTER, *Sulla responsabilità politica*, in ID, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Roma, 1990, 13.

Il Parlamento inglese aveva dunque una lunga e consolidata tradizione di giudizio sui ministri del Re, un giudizio che riguardava esclusivamente il profilo penale. Quando poi il Parlamento iniziò a esaminare pure la gestione governativa delle entrate fiscali, il controllo tradizionale si rivelò inadatto a valutare comportamenti dei ministri rispettosi del *common law*, ma non coerenti con le decisioni assembleari sull'uso delle entrate fiscali. Di qui l'evoluzione dell'*impeachment* da esclusivamente penale a politico: i Comuni controllavano la conformità dell'atto ministeriale non già ad una norma giuridica, ma all'indirizzo politico deciso dal Parlamento, un'evoluzione che si avvalse anche dell'uso dei ministri di controfirmare gli atti del Sovrano e quindi di assumersi la responsabilità politica dello stesso[13]. Grazie all'istituto della controfirma ministeriale sui provvedimenti regi il Sovrano si manteneva immune dal controllo parlamentare, mentre i ministri assumevano la responsabilità dell'atto nei confronti della Camera. In questo contesto il Parlamento rivolse particolare attenzione al Lord del Tesoro e ai consiglieri regi che erano al vertice dei principali settori dell'amministrazione sottoponendo alla Corona la richiesta di allontanare i suoi ministri nel caso in cui l'azione politica di questi avesse contraddetto le decisioni assunte dal Parlamento in merito all'utilizzo delle entrate tributarie e alle linee generali dell'azione del regno.

Questa evoluzione dell'*impeachment* riguardò la tradizione precedente nel suo complesso e comportò anche il divieto del Re di mantenere in carica ministri che avessero avuto la sfiducia delle Camere. Si trattò di una evoluzione che non fu recepita da alcuna norma formale, fu frutto di prassi e convenzioni e non venne subito compresa a pieno dalla dottrina coeva[14]. Fu soprattutto Walter Bagehot, nel 1867, a cogliere ed evidenziare il passaggio del potere esecutivo dal Monarca al *Cabinet*, quest'ultimo ormai divenuto "una commissione del corpo legislativo scelta per diventare l'organo di governo", e a mettere in luce l'avvenuta emarginazione del Sovrano dal circuito decisionale[15].

La supremazia del Parlamento in materia legislativa venne affiancata, quindi da quella ispettiva e di controllo sull'operato dell'Esecutivo. Le riforme elettorali del secolo XIX, ad iniziare da quella del 1832, e la conseguente trasformazione del sistema dei partiti strutturati su scala nazionale contribuirono al passaggio dal "government by influence" al "government by parliament", a circoscrivere l'intervento clientelare della Corona e ad accentuare l'indipendenza della Camera dei Comuni nei confronti della monarchia. In una

---

[13] P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, *Le "forme di Stato" e le "forme di governo". Le costituzioni moderne,* Milano, 1988, 179; R. Butt, *A History of Parliament. The Middle Ages*, London, 1989, 348; J.W. BURROW, *Il dibattito costituzionale nella Gran Bretagna del diciannovesimo secolo*, in P. POMBENI (cur.), *Potere Costituente e riforme costituzionali*, Bologna, 1992, 13; W.R. ANSON, *The Law and Custom of the Constitution*, cit., 118.

Si deve comunque sottolineare che nei primi decenni del secolo XIX la responsabilità ministeriale verso il Parlamento era ancora un fatto eccezionale e determinante continuava ad essere la volontà del Monarca: come messo in luce, ad esempio, dal Rush (M. RUSH, *The Cabinet and Policy Formation*, London, 1984, 11), Sir Robert Peel nel 1839 non riuscì a formare un Governo perché, pur avendo la fiducia dei Comuni, non aveva quella del Sovrano.

[14] W. BAGEHOT, *The English Constitution*, Chapman and Hall, London, 1867.

[15] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra governo e parlamento*, I, Milano, 1972, 142.

realtà politica caratterizzata dalla presenza di due partiti principali, l'elettorato finì non solo per indicare la composizione della Camera dei Comuni, ma anche per determinare in modo chiaro la scelta dell'Esecutivo[16]. In tale contesto, nel corso del XIX secolo, la Corona incontrò limiti sempre più evidenti al suo potere di formare liberamente il Gabinetto: nel corso del regno della Regina Vittoria, la Sovrana accettò di indirizzarsi al partito che aveva ottenuto la maggioranza dei consensi dell'elettorato e di nominare come Primo Ministro il leader di questo, senza più la possibilità, se non in circostanze straordinarie, di esprimersi sulla scelta effettiva del Premier[17]. La Regina riconobbe, quindi, all'Esecutivo, sostenuto dalla maggioranza parlamentare, l'autorità di assumere le scelte politiche ed amministrative insite nella funzione governante.

Inoltre, *leadership* e *premership* vennero da allora fuse in un binomio inscindibile grazie alle notevoli personalità politiche dei leaders dei partiti che assunsero la carica di Premier alternandosi al potere negli ultimi decenni del secolo. In particolare Gladstone e Disraeli introdussero nei loro partiti, rispettivamente *Whig* e *Tory*, nuove forme organizzative su scala nazionale capaci di far conoscere la loro linea politica ad un elettorato sempre più ampio[18]. Significativo fu poi il contributo a tale evoluzione apportato dalle riforme delle procedure parlamentari introdotte da Gladstone nel 1882 con l'obiettivo di migliorare il funzionamento e l'efficienza del processo legislativo e dei tempi parlamentari, riforme - come il contingentamento dei tempi del dibattito o l'estensione del "Question Time" – che, modernizzando e migliorando il processo legislativo e il funzionamento dei lavori parlamentari, ebbero effetti rilevanti sull'evoluzione della forma di governo[19], perché concorsero a definire meglio il ruolo del Governo in Parlamento, acuendo la centralità dell'Esecutivo e trasformando il Gabinetto nell'espressione della volontà del popolo[20]. Un processo che si completò a partire dal 1902, quando il Primo Ministro Balfour "introduced a far-reaching scheme of procedural reform that was clearly aimed at further transforming the House of Commons into an executive-driven legislative engine"[21], e che si consolidò definitivamente agli inizi del XX secolo, anche grazie al rafforzamento dell'apparato servente in grado di sostenere il Premier.

La flessibilità del sistema britannico tuttavia fu tale che al Monarca continuò comunque ad essere riconosciuto, in particolari situazioni di crisi, ancora uno spazio di manovra sulla scelta del Premier. Nel 1931, ad esempio, a seguito delle dimissioni del Governo laburista

---

[16] R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, cit., 43 ss; J.P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, cit., 61.

[17] D.L. KEIR, *The Constitutional History of Modern Britain*, cit., 418; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 9.

[18] M. SIBERT, *Etude sur le premier Ministre en Angleterre depuis ses origines jusqu'à l'Èpoque contemporaine*, Paris, 1909; D.C. SOMERVELL, *Disraeli and Gladstone*, London, 1925; B.E. CARTER, *The Office of the Prime Minister*, London, 1955; C.S. EMDEN, *The People and the Constitution. Being a history of the development of the People's Influence in British Government*, Oxford, 1956; M. COWLING, *Disraeli, Gladstone and the Revolution*, Cambridge, 1967; M. PUGH, *The Making of modern British policy 1867-1939*, Oxford, 1982.

[19] R. A. VIEIRA, *Time and Politics: Parliament and the Culture of Modernity in Nineteenth-Century Britain and the British World*, Oxford, 2015, 103 ss.

[20] *Ibid.*, 121.

[21] *Ibid.*

MacDonald, a causa della difficile situazione economica, non venne seguita la prassi costituzionale prevalente, secondo la quale l'incarico di formare il nuovo Gabinetto avrebbe dovuto essere attribuito al leader del secondo partito, quello conservatore. Re Giorgio V invitò invece il dimissionario Ramsay MacDonald a dar vita ad un nuovo Gabinetto composto non dai soli laburisti, ma pure dagli altri partiti. L'accoglimento della proposta del Sovrano da parte di MacDonald comportò l'opposizione dei laburisti che lo espulsero dal partito. Nonostante ciò venne comunque costituito un Esecutivo di unità nazionale composto da conservatori, liberali e dai pochi laburisti rimasti fedeli a MacDonald[22].

2. La circolazione della forma parlamentare classica

Venendo ora ad esaminare la prima circolazione della forma di governo parlamentare classica nell'Europa continentale bisogna innanzi tutto evidenziare che l'affermazione delle monarchie costituzionali dopo la restaurazione[23] consentì di fissare, nell'ambito del perimetro tratteggiato dalle carte costituzionali, il ruolo del Capo dello Stato e il rapporto tra Governo e il Parlamento. Fino alla metà dell'800 non sembra che riesca ad emergere la figura del Primo Ministro, compresso tra la Corona, che continuava a detenere il potere esecutivo, e il Parlamento, organo investito della mera funzione legislativa. Del resto, anche nella Costituzione statunitense del 1787, che adattò in forma repubblicana il modello della monarchia costituzionale, il ruolo di Capo di Stato e di Governo non vennero distinti, ma compresi in un organo monocratico.

Le carte costituzionali della restaurazione, tra cui lo statuto albertino[24], non prevedevano la figura del Presidente del Consiglio[25] e il graduale trasferimento della funzione governante all'Esecutivo in un primo tempo riguardò l'organo nella sua dimensione collegiale, nel quale al Presidente del Consiglio non sempre era riconosciuta una supremazia né dai colleghi di Governo, né quantomeno dal Sovrano, il quale continuò a lungo ad essere considerato la figura monocratica di spicco[26]. Come affermò nel 1923 Teodosio Marchi: "Fu, ad ogni modo, più specialmente la figura del Presidente del Consiglio quella che, sorta quasi per generazione spontanea, ha contribuito a porre in una certa penombra l'altra del Capo dello Stato, accanto alla quale essa si poneva, data la forma monarchica di governo, come felice

---

[22] G. CARAVALE, *James Ramsay MacDonald. Il primo premier laburista,* in A. TORRE (ed), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri,* cit., 795-814.

[23] P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Bari, 2001; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 36.

[24] Il Presidente del Consiglio venne citato per la prima volta nel 1850 dal decreto d'Azeglio (21 dicembre, n.1122). S. FILIPPI, *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana: genealogia e sviluppi,* Napoli, 2023, 45.

[25] I. CIOLLI, *La questione del vertice dei Palazzo Chigi*, Napoli, 2018, 7; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, 17.

[26] C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de premier Ministre dans le régime parlementaire*, Paris, 1976; M.C. GRISOLIA, *La riforma della presidenza del consiglio. Alcune osservazioni sul potere di organizzazione interna,* in *Osservatorio sulle fonti*, 2000, 114.

temperamento del principio della ereditarietà e stabilità della Corona, come espressione dei transeunti bisogni della volontà della nazione, di cui il Monarca rappresenta invece i permanenti interessi"[27].

In Italia l'intero assetto istituzionale definito dallo Statuto albertino, modellato sulla Costituzione francese del 1830, ruotò intorno al ruolo del Sovrano, delineando, da un punto di vista formale, una monarchia costituzionale pura[28]. La flessibilità di quella che Giorgio Rebuffa ha definito la nostra prima "grammatica costituzionale"[29] ha permesso l'adattamento alle concrete esigenze del sistema politico e ha consentito il passaggio in via di prassi ad una forma di governo parlamentare o, come è stata denominata, pseudo parlamentare[30], già a partire dall'autunno 1852, quando Cavour divenne "capo effettivo della maggioranza della Camera elettiva". Come ricordato da Carlo Ghisalberti, Cavour "tra la prerogativa regia, rivendicata e mai rinnegata dalla Corona, e la prerogativa parlamentare […] scelse definitivamente quest'ultima, comportandosi come il Capo di un Governo parlamentare, responsabile di fronte alle Camere e operante solo in virtù di un preciso rapporto di fiducia che ne suffragava l'attività legittimandola al tempo stesso"[31]. Cavour venne scelto come Presidente del Consiglio non per libera volontà del Re, ma per l'accordo delle forze politiche parlamentari, il connubio.

Non fu facile trapiantare in climi diversi l'archetipo di governo inglese e gli epigoni non sempre si dimostrarono all'altezza: gli sforzi di Cavour di importare un modello monistico basato su partiti strutturati, pure sotto il profilo del ruolo che in essa assumeva il Primo Ministro[32], si scontrarono con una realtà partitica molto diversa rispetto a quella d'oltremanica. In Italia, le intrinseche debolezze del sistema rappresentativo mantennero viva la forma dualistica nella quale il Monarca poteva svolgere ancora un ruolo rilevante nella gestione e nella definizione delle scelte politiche principali, poteva essere formalmente titolare dell'indirizzo politico e, per quanto interessa in modo particolare questa sede, influenzare la nomina e la revoca del Primo Ministro, soprattutto nelle numerose fasi critiche[33].

---

[27] T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1923, 265 (273).

[28] P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 71; G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, in *Rivista AIC*, 4/2022.

[29] G. REBUFFA, *Lo Statuto*, Bologna, 2003, 8.

[30] U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato* liberale, Bologna, 1989, 436; G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, cit., 42, 139 ss.

[31] C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849/1948*, Roma-Bari, 2002, 69.

[32] S. FILIPPI, *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana: genealogia e sviluppi*, cit., 33; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, 26; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 40.

[33] G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, cit.; P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 71; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, 3; A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali,* 2011, 9 (14); F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 139.

Nonostante la serie di decreti, tra cui quello Zanardelli, che favorirono la definizione di una più chiara identità del Primo Ministro, nonostante il modello inglese di riferimento fosse conosciuto e ammirato, nonostante la presenza di personalità come Depretis, Crispi e Giolitti, il ruolo del Presidente del Consiglio statutario apparve non del tutto definito sul piano istituzionale e sostanzialmente dipendente dalla personalità politica del titolare, anche perché non sostenuto da un sistema partitico strutturato[34]. Nei diversi momenti di crisi il Sovrano continuò ad esercitare i suoi poteri, come quello di nomina del Presidente del Consiglio e, in una decina di occasioni, il re scelse per tale ruolo un generale, ad evidenziare il ruolo della Corona come "risolutore supremo della crisi in base al quale giustificare la deroga alla regola convenzionale della doppia fiducia, non solo regia ma anche dell'Assemblea elettiva, spesso acuendo i conflitti con quest'ultima"[35]. Anche la decisione di Vittorio Emanuele III di non aderire alla richiesta di Facta di firmare il decreto di stato di assedio e di assegnare a Mussolini l'incarico di formare il Governo denotò "l'inequivocabile segnale della ancor viva presenza dei poteri di prerogativa regia, il cui concreto esercizio nessuno pensa di mettere in dubbio"[36].

Volgendo invece lo sguardo all'esperienza d'oltralpe dobbiamo evidenziare che la Carta costituzionale del 1814 affidò al Parlamento la funzione legislativa da esercitare con il Monarca senza prevedere una sua competenza sul controllo del Governo regio. Il medesimo impianto fu seguito dalla Costituzione del 1830 la quale, pur eliminando il principio monarchico che era stato a fondamento della precedente Carta, lasciò la gestione dell'Esecutivo al Re e ai ministri responsabili verso di lui[37].

La trasformazione in senso dualistico della forma di governo francese prevedeva che il potere di nomina e revoca del Governo fossero nelle mani del Sovrano senza che la figura del Primo Ministro riuscisse a trovare spazio adeguato. Solo con le tre leggi costituzionali del 1875, che diedero vita alla Terza Repubblica e che furono frutto di un compromesso tra i monarchici orleanisti e i repubblicani, si affermò in Francia la forma di governo parlamentare, nella quale al Capo dello Stato fu attribuito un ruolo rilevante negli equilibri costituzionali e nella nomina del Governo, sempre nella logica orleanista. Del Presidente del Consiglio non era invece fatta menzione[38].

L'evoluzione successiva all'esperienza della presidenza di Mac Mahon e all'affermazione della "Constitution Grévy" si caratterizzò invece per una traslazione dell'equilibrio verso il Parlamento. Nell'ambito del potere esecutivo, a differenza del dettato costituzionale, la

---

[34] Tra il 1861 e il 1922 si susseguirono 26 Presidenti del consiglio per un totale di 60 Governi. G. GIANNOTTI, *La forma di governo del regime statutario liberale tra evoluzione parlamentare ed involuzione pseudo-parlamentare*, cit.; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri.*, cit., 40.

[35] L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 2022, 103.

[36] P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, cit., 88.

[37] M.S. CORCIULO, *La nascita del regime parlamentare in Francia. La prima restaurazione*, Milano, 1977, 23.

[38] Del Presidente del Consiglio si fece menzione per la prima volta nel decreto di nomina del 1876 e poi nella legge finanziaria del 1934. A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France, 1814-1848*, Paris, 2015,

prassi condusse alla marginalizzazione del Presidente della Repubblica[39] e all'emersione della figura del Presidente del Consiglio, il quale divenne, soprattutto con la prima guerra mondiale, il "pivot" del regime parlamentare, il motore del potere esecutivo[40]. La sua figura emerse dunque, come in altre esperienze del costituzionalismo liberale, come un fenomeno di "generazione spontanea"[41]. Esso tuttavia rimase un'istituzione dai contorni sfumati e dal carattere soprattutto consuetudinario[42] anche a motivo del sistema partitico frammentato e delle fratture socio culturali che favorirono l'instaurazione di una forma di governo monistica a prevalenza del Parlamento, quella che Carré de Malberg definì parlamentarismo assoluto[43].

3. La razionalizzazione della forma di governo e le procedure di formazione dell'Esecutivo nelle principali esperienze parlamentari

La forma di governo parlamentare rappresenta il sistema di organizzazione dei pubblici poteri contraddistinto da una particolare longevità, un alto grado di flessibilità e una vasta diffusione. Essa ha vissuto almeno tre fasi storiche, dimostrandosi più "duttile"[44] rispetto alle altre forme di governo quanto a capacità di adattarsi ai mutamenti delle singole realtà politiche e sociali. Secondo alcuni giuristi, il sistema parlamentare sarebbe stato pienamente

---

[39] O. DUHAMEL, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris,1995, 69; C. HAUUY, *Le président de la République, vu par la doctrine publiciste, sous la IIIe République*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2013, 67; J. MEKHANTAR, *Histoire constitutionnelle et politique de la France de 1789 à 1958*, Paris, 2020, 81.

[40] C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de premier Ministre dans le régime parlementaire*, cit., 17; P. LALUMIERE, A. DEMICHEL, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966, 52; A. CLAISSE, *Le premier ministre de la V République*, Paris, 1972, 20; F. DE BAECQUE, *Qui gouverne la France? Essai sur la répartition du pouvoir entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement*, Paris, 1976, 32; S. CECCANTI, *L'esecutivo tra costituzione e storia*, in S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999, 275.

[41] R. Poincaré, *A propos d'un discours*, in *Le Témps*, 9 août 1920, 1; C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de premier Ministre dans le régime parlementaire*, cit., 95.

[42] S. GUERRIERI, *Un riferimento per la Costituente italiana: il presidente del Consiglio nella Quarta repubblica francese,* in L. TODOLDI (cur.), *Il presidente del Consiglio dei Ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, 2019, 206.

[43] R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, I, 1920; Id., *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du Droit Public et de la Science politique en France et à l'Étranger*, 1931, 225. L'esperienza della Terza Repubblica è stata oggetto di interpretazioni diverse. Sul punto, tra gli altri, M. HARIOU, *Precis de Droit Constitutionnel*, Paris, 1929, 362; J. BARTHELEMY, *La crise de la démocratie contemporaine*, Paris, 1931; L. BLUM, *La réforme gouvernementale*, Paris, 1936; E. Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amerique*, Paris, 1938, 99; C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de premier Ministre dans le régime parlementaire*, cit.; M. DESLANDRES, *Histoire constitutionnelle de la France. L'avenement de la troisieme Republique, la Constitution de 1875*, Paris, 1937; P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica. Recenti trasformazioni e caratteri del costituzionalismo francese*, Milano, 1998, 9; Id, *Carré de Malberg (letto attraverso la lezione di Galizia) e le trasformazioni della forma di governo parlamentare,* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2021, 1; S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, 50.

[44] M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. MORBIDELLI, M. VOLPI, G. CERRINA FERONI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Torino, 2024, 267; M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, cit.; Id., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 37.

compatibile solo con lo Stato liberale, monoclasse e oligarchico nel quale si era affermato - grazie al graduale processo di limitazione del potere monarchico – il modello dualistico dei "due poteri e tre organi"[45], contraddistinto da due centri di autorità in equilibrio tra loro. In tale ambito al Capo dello Stato erano attribuite funzioni, come la nomina e la revoca dei ministri e lo scioglimento parlamentare, che gli consentivano di esercitare un freno ed un controllo sull'Assemblea.

I significativi cambiamenti di natura sociale, politica ed economica dell'immediato primo dopoguerra accelerarono e consolidarono, invece, l'inevitabile tendenza evolutiva in senso monistico della forma di governo parlamentare e condussero all'introduzione nelle Costituzioni di istituti e meccanismi di razionalizzazione che alterarono il funzionamento del modello classico[46]. La razionalizzazione successiva alla prima guerra mondiale portò, nelle carte costituzionali dell'epoca, alla previsione di meccanismi di stabilizzazione dell'Esecutivo, anche attraverso una disciplina più precisa delle regole relative alla sua formazione e alla sua caduta.

Le Costituzioni approvate, poi, a partire dal secondo dopoguerra hanno previsto tentativi sempre più incisivi e puntuali di introdurre strumenti di rafforzamento degli esecutivi e meccanismi di controllo e responsabilità con l'obiettivo di raggiungere il risultato di stabilità ed efficacia, nell'ambito di sistemi istituzionali caratterizzati da pluralismo e democraticità[47].

Riprendendo la metafora utilizzata da Roberto Bin che ha applicato ai sistemi di governo la topologia – la branca della matematica che studia le "forme" e le leggi della

---

[45] L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionelle*, II, Paris, 1923; R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, cit., 1; C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, 27; G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, prefazione di Massimo Severo Giannini, Milano, 1950; C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, in Id., *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972, 211; ID., *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 265; T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, 99; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 171.

[46] B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel. Le problème de la rationalisation du pouvoir dans les constitutions de l'Europe d'après-guerre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, 5; ID., *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1950, 605; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, 146.

[47] La letteratura in materia di forma di governo è molto ampia. In proposito, tra gli altri, si rinvia a M.S. GIANNINI, *Prefazione*, a G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzione europee del dopoguerra*, Milano, 1950; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 634; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 214; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 109; F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, 2004; G. LOMBARDI, *Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive*, in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 329; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., 37; G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani,* XIV, Roma, 1989; L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2593; M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, III, Milano, 2009, 538; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, II ed., 2009, 144; G. AMATO, F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2012; A. DI GIOVINE, *Le forme di governo*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, II, 2014, 835; M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2015, 131; M. DOGLIANI *C'è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, 119; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi giuridici comparati*, Torino, 2024, 298; M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, cit.; M. BETZU, *Forme di Stato e forme di governo. Modelli, dinamiche, applicazioni*, Torino, 2024.

trasformazione di queste – la forma di governo parlamentare è paragonabile ad un triangolo i cui vertici sono rappresentati da Capo dello Stato, Parlamento, Governo[48], un triangolo che può assumere differenti tipologie, mantenendo però inalterate le sue proprietà.

Diverse quindi sono le varianti della forma di governo parlamentare affermatesi nel secondo dopoguerra e gli strumenti di razionalizzazione previsti in merito alla genesi dell'Esecutivo e del suo vertice. Tali forme, pur se differenti tra loro, appaiono accomunate da una generale tendenza alla disciplina (più o meno efficace) del rapporto tra Governo e Parlamento, contrassegnata dall'ascesa e dal rafforzamento del potere esecutivo e dalla sua verticalizzazione, dal ridimensionamento del Parlamento come centro decisionale, dalla concentrazione dell'indirizzo politico nelle mani del Governo che si fonda sul sostegno funzionale della maggioranza parlamentare.

Eterogenee sono, poi, le fonti che disciplinano le procedure relative all'individuazione del vertice del Governo: in primo luogo la Costituzione, ma anche le leggi, le prassi, le consuetudini e le convenzioni costituzionali, a cui si aggiungono tutte quelle normative di contorno in grado di condizionare il concreto atteggiarsi del sistema politico. Pertanto, per comprendere le dinamiche che regolano e condizionano la formazione del Governo, il costituzionalista deve prestare attenzione sia al combinato disposto di tali fonti, sia all'influenza del peculiare contesto politico partitico di ogni Paese.

Anche se, in questa sede, mi soffermerò ad approfondire esclusivamente le modalità di genesi degli esecutivi e di individuazione dell'organo di vertice è innegabile che tali disposizioni acquisiscano un significato sostanziale solo alla luce di tutti gli altri elementi e degli ulteriori meccanismi di supporto che concorrono non solo ad avviare, ma soprattutto a far funzionare, il complesso ingranaggio definito dalla razionalizzazione del sistema parlamentare. In altre parole, la formazione del Governo deve essere inquadrata e collegata a tutte le numerose regole e agli istituti previsti negli ordinamenti al fine di garantire che alla nascita dell'Esecutivo segua una coerente gestione del potere in grado di assicurare la stabilità di questo: regole, ad esempio, che attribuiscono al Primo Ministro la verifica della sussistenza del rapporto fiduciario, l'esercizio sostanziale del potere di scioglimento dell'Assemblea, il controllo dei tempi parlamentari e del procedimento legislativo. Non solo, la nascita (e poi la tenuta) degli esecutivi dipendono dalle caratteristiche della legge elettorale, dalla disciplina legislativa del sistema dei partiti, dalle disposizioni nei regolamenti parlamentari relative alla composizione dei gruppi, dagli spazi e dai diritti riconosciuti alle minoranze e all'opposizione, dalle competenze attribuite agli organi di garanzia, ad iniziare dal Capo dello Stato. Insomma, le modalità della scelta del Premier devono essere del tutto coerenti con gli altri istituti di razionalizzazione e con le dinamiche democratiche atte da un lato ad assicurare il legittimo esercizio del potere e dall'altro a decretarne la caduta. Esse devono, dunque, essere considerate come uno dei tanti tasselli che compongono un sistema

[48] R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2013, 7.

complesso, un *ensemble* inscindibile che concorre a far funzionare le dinamiche effettive di ogni sistema[49].

Se prendiamo in esame le procedure relative alla formazione degli esecutivi nel panorama comparato possiamo individuare alcune regole costituzionali, prassi, regolarità e ritualità della politica che vedono il succedersi di una serie di passaggi - molti dei quali finiscono per divenire meri automatismi -, che si susseguono secondo un ordine ben definito e sono collegati tra loro[50]. Nel vasto panorama dei modelli, forme di razionalizzazione apparentemente simili possono produrre risultati più o meno efficaci e variare, di legislatura in legislatura, nello stesso Paese, in virtù del combinato disposto di tali modalità e delle specificità della formula politica istituzionalizzata.

La ricca casistica sulla nascita degli Esecutivi risulta quindi molto varia anche se l'esercizio del potere di nomina del Primo Ministro nelle forme di governo parlamentari è sempre teleologicamente orientato, dato che deve raggiungere l'obiettivo di dar vita ad un Esecutivo in grado di fondarsi sulla fiducia del Parlamento. Pertanto, per cercare di comprendere i principali meccanismi, la prima distinzione da fare è tra il modello maggioritario e quello non maggioritario. Nel primo modello rientrano quelle democrazie nelle quali il *demos* nelle elezioni esprime una chiara maggioranza e, attraverso il voto, indica – ancorché indirettamente - il vertice del potere esecutivo e la conseguente compagine di governo. Anche se non vi è un'elezione diretta del Capo del Governo ed è sempre presente il filtro del partito, che può sostituire il leader/Premier nel corso della legislatura, il corpo elettorale, attraverso il voto alle elezioni politiche, di fatto attribuisce al leader del partito di maggioranza il mandato a governare[51]. Questa caratteristica condiziona tutti gli ulteriori passaggi previsti per la formazione dell'Esecutivo perché il rapporto fiduciario nasce dal voto e quindi l'indicazione da parte dell'organo competente, di solito il Capo dello Stato, diviene una mera ratifica di un responso emerso in modo eloquente dalle urne che viene poi formalizzato dall'Assemblea.

È il caso della forma parlamentare maggioritaria, monistica a prevalenza dell'Esecutivo tipica del modello Westminster (diffuso nei paesi di derivazione anglosassone come Australia, Canada, Nuova Zelanda) caratterizzato da sistema sostanzialmente bipartitico e da una formula elettorale selettiva[52]. Ma questo risultato "neo parlamentare" si ottiene

---

[49] L. ELIA, *Primo Ministro (diritto comparato)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XIII, Torino, 1966, 863; P. LAUVAUX, *Le Gouvernement de législature*, in *Les réformes institutionnelles de 1993 vers un fédéralisme achevé ?*, Bruxelles, 1994, 41.

[50] G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Napoli, 1970, 5.

[51] M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 146 s. critica la dicotomia fra forme di governo a legittimazione diretta o indiretta. Mauro Volpi afferma: "Il termine «democrazia immediata» è discutibile in quanto lascia intendere che, quando l'Esecutivo sia eletto dal popolo, non vi sia alcuno spazio per le intermediazioni politiche e per quelle parlamentari, il che, oltre ad essere in contraddizione con la natura dello Stato democratico-pluralistico e rappresentativo, non corrisponde neppure al reale funzionamento della forma di governo presidenziale e di quelle parlamentari esistenti, nel quale svolgono un ruolo più o meno significativo sia i partiti sia il Parlamento".

[52] A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988, 11; O. CHESSA, La *democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 1/2004, 19; T. E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in T.E. FROSINI (cur.), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, 13; G. DE

inoltre in contesti diversi, come nel caso di sistemi bipolari a multipartitismo moderato, dove l'accordo preelettorale tra una coalizione di partiti, pure relativo al nome del Premier, determina la nascita dell'Esecutivo.

Nelle forme di governo parlamentari non maggioritarie o consensuali[53], invece, contraddistinte da una struttura multipartitica e da sistemi elettorali proiettivi e non selettivi, anche se il Governo ha assunto comunque un ruolo di primazia rispetto al Parlamento, gli esecutivi hanno una derivazione post elettorale e si possono fondare su coalizioni allargate a più partiti non necessariamente guidate dai leader di questi (come avviene, ad esempio, in Belgio, in Italia e nei Paesi Bassi). In tali contesti il Primo Ministro finisce per svolgere una funzione più di mediatore tra le diverse anime del suo Esecutivo che di direzione politica, mentre sono possibili spazi di manovra e di intervento per il Capo dello Stato, tanto più rilevanti quanto più dal voto non sia emerso un quadro definito o non giungano chiare indicazioni dalle forze politiche parlamentari. La discrezionalità del Capo dello Stato o dell'organo a cui è attribuito il compito di avviare la formazione dell'Esecutivo è inversamente proporzionale alla stabilità del sistema partitico e alla coesione della maggioranza parlamentare.

Questa distinzione di fondo condiziona allora tutte quelle tappe procedurali che sono necessarie per la nascita degli Esecutivi, ad iniziare dal conferimento dell'incarico. Infatti, mentre nelle democrazie maggioritarie l'indicazione è sostanzialmente automatica, nell'ipotesi invece di maggioranze instabili e di frammentazione partitica la scelta del Capo del Governo può divenire un momento particolarmente complesso articolato in un lungo processo di fasi consultive, preincarichi o incarichi esplorativi. Il ruolo del Capo dello Stato (o più in generale dell'organo competente a nominare il Capo del Governo) può dunque variare significativamente in base alle disposizioni costituzionali e può conoscere molteplici sfumature pure all'interno dello stesso Paese, passando da meramente notarile a "politicamente" attivo in funzione del responso elettorale e del peculiare contesto partitico. In tali circostanze allora la fase delle consultazioni assume un rilievo denso di significato, perché si configura come un'azione collaborativa tra le forze politiche e il Capo dello Stato e come un indispensabile passaggio per giungere alla composizione dell'Esecutivo.

Le consultazioni possono essere previste in Costituzione, come nella Francia della Quarta Repubblica o in Spagna; possono essersi affermate in via di prassi come in Italia; possono coinvolgere o meno tutti i soggetti espressione della rappresentanza parlamentare; possono prevedere la partecipazione di ulteriori figure istituzionali, penso agli ex presidenti della Repubblica o ai presidenti di Assemblea, i quali ultimi sono portavoce di esperienza politica e costituzionale, interpreti "degli interessi permanenti delle istituzioni parlamentari"[54]; possono essere estese anche a personalità del mondo economico e sindacale. Le consultazioni hanno una funzione conoscitiva istruttoria perché servono a

VERGOTTINI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, I, Padova, VIII ed., 2011, 194; V. PAZÉ, *Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia*, in *Ragion pratica*, 2016, 35; T. E. FROSINI, *Rappresentare senza governare? Il dilemma delle forme di governo*, in *Lo Stato*, 21/2023, 1.

[53] A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, cit., 31.

[54] G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 15.

reperire i principali orientamenti delle forze politiche e a verificare la presenza di una maggioranza[55]. Mentre nelle forme di governo parlamentari maggioritarie le consultazioni sono naturalmente superflue o del tutto formali, in Italia esse sono state condotte, anche se in modo più snello, nei casi in cui dalle urne il risultato elettorale era emerso in modo chiaro e gli accordi pre - elettorali o le segreterie dei partiti avevano già indicato il nome del Presidente del Consiglio[56].

Interessante è poi il caso del Belgio dove, dopo le elezioni, il re consulta i presidenti delle Camere e gli esponenti politici e nomina un *informateur* o un *preformateur* con il compito di vagliare le possibilità di formare un Governo e di favorire i negoziati tra le parti politiche. Questa fase precede quella della nomina di un *formateur* da parte del Sovrano, scelto tra le figure di spicco del partito o della coalizione politica che ha ottenuto la maggioranza dei seggi. Il *formateur* è incaricato di guidare effettivamente i negoziati per arrivare alla composizione del Governo e, in caso di successo, viene nominato Primo Ministro.

Una procedura simile è seguita nei Paesi Bassi, dove - fino al 2012 -spettava al Monarca individuare un *informateur* a cui assegnare il mandato esplorativo di verificare le condizioni per costituire un Governo. Si trattava di una procedura disciplinata solo da convenzioni. Nel 2012 è stata introdotta una modifica ai regolamenti parlamentari della Camera dei Rappresentanti che ha stabilito che sia la Camera stessa, dopo le elezioni, ad individuare uno o più *informateurs*, o direttamente un *formateur*[57], nel caso in cui dalle urne il risultato sia chiaro. Il sistema multipartitico olandese ha reso spesso necessario la nomina di una figura esplorativa che poi propone alla Camera il nome del *formateur* da indicare. La formazione del Governo di coalizione può durare molto a lungo: il terzo Governo Rutte è nato dopo 225 giorni dalle elezioni del 2017, mentre il vertice dell'attuale Governo, il tecnico Dick Schoof, è stato individuato solo a maggio 2024 dopo le elezioni di novembre 2023[58].

---

[55] A. REPOSO, *L'incarico per la formazione del governo nel presente contesto istituzionale transitorio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, II, 1999, 1363.

[56] M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA e T.F. GIUPPONI (cur.), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 69; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, 22/2010, 1.

[57] Chapter XIa. Cabinet (In)Formation Section 139a. "Designation of cabinet (in)formateur(s) Immediately after the installation of a newly elected House of Representatives, but no later than one week after installation, the House shall have a plenary debate on the election result. The aim of the debate is to designate one or more informateurs or formateurs and to draft the assignment to be carried out by them. If that aim can not be achieved in the same sitting, the House shall decide on the matter in a next sitting, as soon as possible. 2. After completion of an information assignment the House shall draft a formation assignment, in principle within one week thereafter, and shall designate one or more formateurs to carry out the assignment. 3. If the designated informateurs or formateurs terminate their assignment (without result), the House shall draft a new assignment, in principle within one week thereafter, and shall designate one or more informateurs or formateurs to carry out the assignment. 4. If the Cabinet falls before the end of its term of office the House can discuss the desirability and the direction of a new Cabinet formation. Subsections 1 to and including 3 shall apply mutatis mutandis. 5. The designation of an informateur or formateur shall take place in accordance with Sections 69 up to and including 73.

[58] A.B. ANDEWEG, T. VAN DER TAK, K. DITTRICH, *Government Formation in the Netherlands*, in R. T. GRIFFITHS (ed.), *The Economy and Politics of the Netherlands Since 1945*, Dordrecht, 1980, 223; A. TIMMERMANSA, C. MOURY, *Coalition Governance in Belgium and The Netherlands: Rising Government Stability*

Nella Francia della Quinta Repubblica la derivazione presidenziale del Primo Ministro ha limitato, nella prassi, il ricorso alle consultazioni solo ai periodi di coabitazione o quando dalle urne non è uscita una chiara maggioranza nell'Assemblea nazionale. Un esempio significativo in tal senso è rappresentato dalle elezioni del giugno – luglio 2024, che – come vedremo in seguito - hanno messo in luce i delicati equilibri tra le due teste del potere esecutivo e condizionato il potere di nomina presidenziale *ex*. art. 8.

A seguito delle consultazioni si apre la fase della designazione e della nomina del Premier. In Italia, dal 1958, il conferimento dell'incarico avviene in forma orale[59] e, in diverse occasioni, è stato preceduto da mandati esplorativi affidati ad una figura terza o da preincarichi spesso indispensabili per acquisire gli elementi necessari alla costituzione dell'Esecutivo[60]. Nel panorama comparato molte sono le differenze determinate innanzi tutto dalla previsione o meno di una votazione parlamentare, che può essere preventiva o successiva alla nomina del Primo Ministro, può riguardare solo lui o l'intera compagine governativa. Infatti, nell'ottica di rafforzare la derivazione parlamentare dell'Esecutivo, ridimensionando il ruolo del Capo dello Stato, in alcuni Paesi la razionalizzazione del rapporto fiduciario ha previsto che la designazione del candidato Primo Ministro sia sottoposta al voto dell'Assemblea, che deve dunque precedere la nomina. In questo caso la discrezionalità del Capo dello Stato viene ad essere ancora più circoscritta dal fatto che la nomina del Presidente del Consiglio è subordinata al voto da parte della Camera, la quale potrebbe anche rifiutarsi: di modo che – come è stato osservato - l'investitura non può essere ottenuta nell'indifferenza, deve esserci un matrimonio profondamente consentito, un'unione tra l'Assemblea e il candidato proposto[61].

Di solito l'organo costituzionale competente alla designazione del Primo Ministro è il Capo dello Stato, in qualità di rappresentante dell'unità nazionale. Pertanto, tale potere non riveste solo un valore formale, ma serve a conferire "dignità, solennità, forza al Governo"[62]. In Svezia, invece, dopo la riforma del 1974, la designazione è stata sottratta al Capo dello Stato ed è stata affidata sentiti i capigruppo parlamentari, al Presidente del Riksdag, che rappresenta la prima autorità monocratica che la Camera elegge dopo il voto. In Germania, poi, nel caso in cui la procedura principale non abbia esito, la designazione spetta direttamente al Bundestag[63].

Against All Electoral Odds, in *Acta Politica*, 2006, 389; G. J. HAMILTON, *The Formation of a Government in a Multi-party Democracy*, Inter-Parliamentary Union, 2018.

[59] L. ELIA, *Le nuove prassi intorno alle modalità dell'incarico di formare il governo,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, 3; C. PINELLI, *Cinquant'anni dopo. Gronchi, Tambroni e la forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2010, 757 (765).

[60] G. RIZZA*, Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 18; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra governo e parlamento*, cit., 66; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 169; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Sulla nascita dei Governi e i poteri del Presidente della Repubblica, un'introduzione*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO (cur.), *La nascita dei Governi della Repubblica 1946-2021*, Torino, 2022, 1 (6).

[61] M. H. FABRE, *Un échec constitutionnel: l'investiture du président du conseil des ministres*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1951, 182 (184).

[62] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra governo e parlamento*, cit., 1972.

[63] S. CECCANTI, *L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante?,* in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 537.

Un'ulteriore peculiarità relativa alla designazione del Primo Ministro riguarda l'esperienza della Francia della Quarta Repubblica dove si era affermata la prassi per cui il Capo dello Stato poteva decidere di proporre in modo ufficioso l'incarico a un candidato prima della designazione formale, per consentirgli di valutare, entro un termine, se era in grado di raggiungere la maggioranza, nel qual caso la designazione era ufficializzata; altrimenti egli rinunciava e la proposta passava ad un altro[64].

Molte sono poi le differenze presenti nelle regole e nelle prassi relative al voto di investitura parlamentare, ad iniziare dal fatto che il voto può essere espresso con o senza dibattito. In Spagna il dibattito di investitura assume una particolare rilevanza dato che alle dichiarazioni del candidato Presidente segue un dibattito sul programma che può contribuire a rafforzare la maggioranza parlamentare, poiché l'aula diviene sede di negoziazione per gli impegni programmatici del Governo e può portare anche ad un ampliamento della maggioranza elettorale. Il voto, poi, può riguardare solo il Capo del Governo (Albania, Germania, Giappone, Spagna, Svezia, Ungheria) o estendersi all'intero Esecutivo (Grecia, Estonia, Kosovo, Italia, Lettonia)[65]; esso può quindi avvenire prima o dopo la nomina dei ministri.

Nella Francia della Quarta Repubblica, nella prima legislatura, si verificarono i casi della doppia investitura, prima al Presidente del Consiglio e poi quella collettiva al Governo secondo una prassi che finì per alterare la lettura del testo costituzionale[66].

Tra i principali meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare vi è poi la previsione in Costituzione di una particolare maggioranza necessaria per formare un Governo. Il voto parlamentare, infatti, può essere espresso a maggioranza assoluta, come nella Francia della Quarta Repubblica prima della riforma del 1954, o con maggioranze diverse dopo la prima votazione (come in Germania o in Spagna). Anche l'art. 61 della Costituzione finlandese, entrata in vigore nel 2000, afferma che se il candidato proposto dal Capo dello Stato non riesce ad ottenere la maggioranza assoluta dell'Eduskunta, il Presidente può proporre un altro candidato che deve ottenere la maggioranza assoluta. Se tuttavia questa seconda votazione non dovesse portare ad ottenere alcun risultato, dalla terza è richiesta la maggioranza relativa dei voti[67].

Interessante meccanismo di razionalizzazione è quello previsto in Svezia dove è sufficiente che la maggioranza assoluta non si esprima contro il Premier designato, a vantaggio del quale si calcolano dunque astensioni e assenze. È il cosiddetto

---

[64] P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit.; Id, *Il primo ministro nella IV Repubblica francese tra le speranze dei costituenti e le difficoltà della prassi*, in *Il Politico*, 1995, 487.

[65] G. IERACI, *Presidenti, governi e parlamenti. Analisi comparata delle istituzioni di vertice in 27 democrazie contemporanee*, Trieste, 2009.

[66] P. PICIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, cit.; Id., *Il primo ministro nella IV Repubblica francese tra le speranze dei costituenti e le difficoltà della prassi*, cit., 487; Bonfiglio, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, cit., 87; S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, 73.

[67] F. DURANTI, *L'evoluzione del ruolo del Primo Ministro negli ordinamenti costituzionali dei paesi nordici,* in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 187; P. BIANCHI, *Parlamentarismi nordici*, Napoli, 2022, 190; F. DURANTI*, I semipresidenzialismi nordici: Finlandia e Islanda,* in *DPCE online. 1/2023 – Sezione monografica: Presidenzialismi e semipresidenzialismi*, 1063.

parlamentarismo negativo o della fiducia presunta, in cui "l'ascesa di un nuovo gabinetto richiede solo la tolleranza di una maggioranza parlamentare, non il suo sostegno attivo"[68].

Altre differenze si riscontrano in merito alle modalità in cui si esprime il voto, che può essere palese per appello nominale (come nella Francia della Quarta Repubblica e in Spagna) o segreto (come in Germania).

In Italia, l'incarico è, salvo poche eccezioni, accettato con riserva, in modo da rendere possibile per il Presidente del Consiglio preparare la lista dei ministri da sottoporre al Capo dello Stato e, una volta sciolta la riserva, giurare e presentarsi alle Camere[69].

Alcuni Paesi hanno poi legato la mancata formazione dell'Esecutivo allo scioglimento anticipato della Camera politica. È quanto avviene in Germania, dove *ex* art. 63 IV comma, spetta al Capo dello Stato decidere se sciogliere il Bundestag o nominare il Cancelliere minoritario entro 7 giorni se il voto del Bundestag non sia stato espresso a maggioranza assoluta. In Belgio, poi, il Sovrano può sciogliere la Camera dei Rappresentanti nel caso in cui essa, dopo aver respinto la questione di fiducia, non sia in grado di indicare un nuovo Primo Ministro. In Spagna l'art. 99.5 CE dispone il meccanismo sanzionatorio dello scioglimento automatico che entra in atto se, entro due mesi dalla prima votazione di investitura, nessun candidato riesce ad ottenere la fiducia del Congresso dei Deputati, come avvenuto nel 2019. In Svezia, se il Rikstag respinge per quattro volte la proposta di nomina di Primo Ministro avanzata dal Presidente dell'Assemblea, la procedura viene sospesa e ripresa solo dopo le nuove elezioni della Camera[70]. Infine, in Grecia, secondo l'art. 37 della Costituzione, il Presidente della Repubblica può chiedere al Primo Ministro incaricato di sciogliere la Camera e indire nuove elezioni, qualora i tre mandati esplorativi consecutivi conferiti dal Capo dello Stato ai leader dei principali partiti parlamentari, o a personalità politiche non parlamentari, non abbiano portato alla composizione dell'Esecutivo[71].

Per quanto riguarda, poi, la libertà del Primo Ministro di proporre i componenti del suo Governo si registrano, nel panorama comparato, prassi differenti condizionate anche dalle

---

[68] S. CECCANTI, *L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante?*, cit.; T. BERGMAN *Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism*, in *Scandinavian Political Studies*, 1993, 285; D. Poli, *Svezia: più poteri ma più competitori*, in G. PASQUINO (cur.), *Capi di governo*, Bologna, 2005, 281; P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 2005, 593; J. LINDVALL, H. BACK, C. DAHLSTRÖM, E. NAURIN, J. TEORELL, *Sweden's Parliamentary Democracy at 100,* in *Parliamentary Affairs*, 2020*,* 73; J. LINDAHL, J. HELLSTRÖM, H. BÄCK, *Sweden: minority government as the norm*, in M. EVANS (ed.), *Coalition government as a reflection of a nation's politics and society. A comparative study of parliamentary parties and cabinets in 12 countries*, London, 2020, 127; J. A. CHEIBUB, S. MARTIN, E. RASCH, *Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European parliamentary democracies*, in *Party Politics*, 2021, 351; M. OLIVETTI, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Milano, 1998, 943; P. BIANCHI, *Parlamentarismi nordici*, cit., 159; F. DURANTI, *Dinamiche attuali della forma di governo parlamentare in Scandinavia, Danimarca, Norvegia e Svezia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2024, 229.

[69] S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, 121; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra governo e parlamento*, cit., 66; G. RIZZA*, Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 18; L. ELIA, *Le nuove prassi intorno alle modalità dell'incarico di formare il governo,* cit., 3.

[70] Nel caso in cui non siano previste elezioni ordinarie entro tre mesi il Rikstag è sciolto e vengono indette nuove elezioni (art. 3 del cap VI).

[71] D. KATSOULIS, *Il sistema costituzionale di governo in Grecia*, in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 451.

peculiarità del sistema partitico. Anche nei sistemi bipartitici, la presenza di correnti interne al partito di maggioranza può comportare la necessità di inserire nel Governo esponenti di queste per garantire il sostegno dell'intero gruppo parlamentare in Assemblea.

Troviamo difformità inoltre nel momento del giuramento dell'Esecutivo che può avvenire nelle mani del Capo dello Stato, come in Italia o in Grecia, o di fronte al Parlamento come al Bundestag tedesco.

Ancora, in alcune Costituzioni, come in Spagna, Svezia e Germania, è prevista esplicitamente la possibilità di dar vita ad Esecutivi di minoranza. In altri Paesi, la creazione di Governi minoritari si è affermata invece in via di prassi, al pari della possibilità di costituire grosse coalizioni o Governi tecnici.

Possiamo cogliere diverse sfumature pure riguardo ai soggetti incaricati di controfirmare la nomina del Capo del Governo: in alcuni ordinamenti, come in Germania o nella Francia della Quinta Repubblica, la controfirma non è richiesta, in Spagna è affidata al Presidente della Camera, in Belgio al Primo Ministro dimissionario (in questo caso si parla della c.d. controfirma di "cortesia"), in Italia allo stesso Presidente del Consiglio entrante.

Infine, alcuni sistemi non prevedono proprio il passaggio parlamentare e la fiducia iniziale si reputa presunta (Austria, Danimarca, Francia Quinta Repubblica, Regno Unito, Weimar, Islanda, Norvegia).

4. La tenuta dei meccanismi di formazione degli esecutivi a fronte delle crisi di sistema

La ricostruzione dei diversi meccanismi di individuazione del vertice del potere esecutivo e di costituzione del Governo mette in luce le molteplici sfaccettature presenti nei sistemi parlamentari nonché l'influenza decisiva esercitata dal sistema partitico.

Appare allora interessante prendere in considerazione le procedure seguite nella formazione dell'Esecutivo non nei loro particolari, bensì sotto il profilo della loro reazione al manifestarsi di fattori eterogenei che ne hanno messo alla prova la tenuta, quali la frammentazione politica, la polarizzazione ideologica, l'emersione di partiti antisistema e di movimenti populisti, l'affermazione di istanze autonomiste, fattori che in modo trasversale hanno condizionato e stanno condizionando anche i contesti politici tradizionalmente più stabili, come quelli delle democrazie "immediate".

Nel sistema di *government by party* del Regno Unito la nomina del Primo Ministro, formalizzata dal rituale bacio della mano del Sovrano, non è disposta da alcuna norma e l'investitura è la mera registrazione della scelta del partito che ha candidato il proprio leader alla guida del Governo e del corpo elettorale che "vi ha impresso il sugello della volontà popolare"[72].

[72] A. LA PERGOLA, *Gran Bretagna: Il sistema del premier*, cit., 24; P.G. LUCIFREDI, *Appunti di Diritto costituzionale comparato, 2. Il sistema britannico*, Milano, 1992, 27; P. NORTON *Constitutional Developments in the*

A partire dal XX secolo sono stati 6 i casi di *hung parliament* (nel 1910, 1923, 1929, 1974, 2010 e 2017). La prassi prevalente è stata quella di affidare l'incarico al leader della maggioranza relativa, ad eccezione del 1923 quando MacDonald guidò il Governo come leader del secondo partito ai Comuni. Proprio la mancanza di prassi consolidate nelle situazioni di "Parlamento appeso" aveva spinto nel 2009 il Premier Gordon Brown a chiedere al *Cabinet office* di chiarire quali convenzioni dovevano essere seguite nel caso in cui alle elezioni previste per l'anno successivo nessun partito – come poi puntualmente si verificò - avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei seggi. Il *Cabinet office* aveva risposto (febbraio 2010) con una prima versione del *Cabinet manual* nella quale aveva ritenuto corretta la prassi per cui, in caso di *hung parliament*, sarebbe spettato innanzi tutto al Primo Ministro *incumbent* presentarsi ai Comuni per testare la possibilità di ottenere la fiducia e creare un nuovo Esecutivo. Una prassi che si poteva giustificare sulla base del principio di continuità istituzionale, seguita in alcuni Paesi del modello Westminster, in particolare in Canada, dove frequenti sono i casi di Governi minoritari e *hung parliaments*[73]. Tuttavia, a seguito delle elezioni del 6 maggio 2010, questa procedura non fu rispettata e il Governo fu direttamente formato da David Cameron, leader del partito conservatore che aveva ottenuto la maggioranza relativa, con il sostegno dei liberal democratici. Nessuna discrezionalità venne lasciata alla Corona che attese gli accordi tra le forze politiche e la nuova prassi venne poi registrata anche nel *Cabinet manual*.

Come noto, sia i laburisti sia i conservatori hanno un proprio sistema di elezione del leader. Nel partito conservatore tale elezione è stata introdotta nell'ottobre del 1965, peraltro a seguito di due episodi in cui Elisabetta II aveva nominato Premier, nel 1957 Harold MacMillan e nel 1963 Lord Home, senza che questi fossero già leader del partito, carica che assunsero solo dopo la scelta della regina. All'inizio l'elezione era esclusivamente affidata al gruppo parlamentare, poi, dalla fine degli anni '90 la procedura coinvolge anche gli iscritti al partito[74].

L'investitura del Primo Ministro da parte del corpo elettorale è quindi successiva alla designazione del leader dal partito, ed è esclusivamente l'asse Governo-partito[75] che permette la sostituzione del Premier nel corso della legislatura. Degli ultimi dieci Primi Ministri, partendo dalla Thatcher (Thatcher, Major, Blair, Brown, Cameron, May, Johnson, Truss, Sunak, Starmer) solo quattro, Margaret Thatcher, Tony Blair, David Cameron e Keir

---

United Kingdom. The Adaptability of the Westminster System, cit., 11; R. BRAZIER, *Choosing a Prime Minister. The Transfer of Power in Britain*, Oxford, 2020, 13.

[73] A. FIORENTINO, *La formazione dei minority government in Canada tra regolarità e regole: il modello Westminster al crocevia tra Ottawa, Londra e Wellington*, testo dell'intervento presentato nell'ambito del X Convegno annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo su «Il Governo nei sistemi parlamentari», Sassari 13 - 14 giugno 2024; D. TORRANCE, S. BROWNING, *The Office and Functions of the Prime Minister*, House of Commons Library Research Briefing, 15 March 2024, 15.

[74] J. C. COLLIARD, *La designation du premier ministre en regime parlamentaire*, in *Melanges offerts a Georges Burdeau. Le Pouvoir*, Paris, 1997, 87 (99).

[75] L. PEGORARO, A. Rinella, *Sistemi giuridici comparati*, cit., 301.

Starmer hanno vinto le elezioni quando erano alla guida del partito; gli altri lo sono divenuti nel corso della legislatura[76].

Le crisi di governo, salvo rarissime eccezioni (l'ultimo caso risale al 1979), si sono risolte, quindi, internamente al partito, senza comportare il coinvolgimento della Camera dei Comuni, né lo scioglimento anticipato di questa e nuove elezioni.

Pertanto, la capacità del partito di selezionare un leader adeguato e la presenza di regole trasparenti e democratiche per la sua elezione costituiscono aspetti cruciali che possono condizionare il corretto funzionamento della forma di governo, come dimostra l'instabilità degli ultimi anni, la disaffezione dei cittadini nei confronti dei partiti tradizionali, la crisi della rappresentanza, l'emersione di partiti populisti o separatisti, la presenza di *hung parliaments*, l'incapacità del partito di governo di selezionare un leader/Premier in grado di portare unità, a cui si aggiunge una classe politica che si è mostrata inadeguata a gestire le conseguenze della Brexit. Dal 2016 al luglio 2024 si sono avvicendati 5 Primi ministri conservatori con un evidente disfunzionamento dei meccanismi tipici del modello Westminster[77]. Una nuova realtà in cui gli altri poteri di controllo e garanzia (la Camera dei Comuni in primo luogo o il sistema giudiziario, pensiamo alla sentenza Miller 2 che ha annullato la *prorogation* voluta dal Premier Johnson nel 2019) sono intervenuti per sopperire alle mancanze del raccordo partito di maggioranza/governo.

E' interessante ricordare che nel dicembre 2023 l'Alta corte di Londra nella sentenza *R (Tortoise Media) v Conservative Party [2023] EWHC 3088 (Admin)Tortoise Media Limited* ha dichiarato che la Camera dei Comuni potrebbe anche non votare la fiducia al leader del partito che ha vinto le elezioni nel caso in cui valutasse non corrette le procedure per la sua selezione, procedure che rimangono un processo interno ad una associazione privata. Secondo la corte, infatti, la scelta del Primo Ministro è dal punto di vista formale una prerogativa esercitata dalla Corona e non dal partito e nel caso vi fosse una qualsivoglia falla in questo processo di selezione, spetterebbe esclusivamente alla Camera dei Comuni intervenire ricomponendo la situazione dal punto di vista politico negando la fiducia al leader eletto e nominato Premier.

Passando ad esaminare le esperienze di razionalizzazione in cui la designazione del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato è sottoposta a voto parlamentare, evidente è stato il fallimento del modello introdotto nella Quarta Repubblica, dove, secondo le intenzioni dei costituenti, l'investitura parlamentare del Capo del Governo avrebbe potuto conferirgli un ruolo rilevante e favorire il trasferimento del potere esecutivo, tradizionalmente bicefalo, dal Capo della Stato al Presidente del Consiglio. I costituenti avevano agito nell'illusione

[76] John Major, Theresa May e Boris Johnson sono divenuti leader, e dunque Premier, in sostituzione del Primo Ministro che aveva portato il partito al successo elettorale, e poi hanno vinto le successive elezioni. Invece Gordon Brown, Lizz Truss e Rishi Sunak sono divenuti leader, e quindi Premier, nel corso della legislatura, ma non hanno vinto le successive elezioni.

[77] P. NORTON *Constitutional Developments in the United Kingdom. The Adaptability of the Westminster System*, cit., 23; E. CREWE, *Parliamentary standards under attack: an interdisciplinary approach to understanding the Westminster Parliament*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2024, 169; O. BOOTH et al., *Selecting Sunak: Conservative MPs' Nomination Preferences in the (Second) British Conservative Party Leadership Election*, in *Parliamentary Affairs*, 2024, 450.

che potessero essere superare le difficoltà della III Repubblica, un ottimismo che si ritrova nel testo dell'art. 45 che recita "all'inizio di ogni legislatura il Presidente della Repubblica designa un Presidente del Consiglio", con l'idea che il Governo potesse essere di legislatura. Proprio il complesso meccanismo tratteggiato dall'art.45, come ricorda Paola Piciacchia, "avrebbe dovuto permettere infatti al Presidente del Consiglio di ritagliarsi una fetta di potere di gran lunga superiore agli altri membri del Gabinetto sui quali, quindi, avrebbe potuto elevarsi godendo della necessaria potenza e autorità per dare impulso alla politica di governo"[78]. La previsione della maggioranza assoluta dell'Assemblea nazionale avrebbe dovuto attribuirgli quel ruolo di preminenza e supremazia che gli avrebbe consentito di governare, ma con Mario Galizia possiamo affermare che "la procedura della fiducia iniziale …venne a svuotarsi di un effettivo significato, in quanto non riusciva ad impegnare le forze politiche in modo responsabile ed intorno ad una precisa direttrice"[79].

Pertanto, il Presidente del Consiglio partecipò alla debolezza dello stesso Governo a motivo delle frammentazioni politico sociali e delle fragilità del sistema[80]. Nonostante la riforma della legge elettorale nel 1951 in senso maggioritario e la riforma del 1954 relativa alla procedura di nomina del Presidente del Consiglio, non si riuscì ad evitare il fallimento della Costituzione.

Per quanto riguarda invece la Germania, il meccanismo di designazione, elezione e nomina, insieme agli altri strumenti di razionalizzazione introdotti nella legge fondamentale del 1949, hanno garantito al sistema una stabilità che ha consentito Governi di legislatura e l'avvicendarsi di solo 10 Cancellieri in 76 anni. Tutta la fase di formazione del Governo ruota intorno all'elezione del Cancelliere federale da parte del Bundestag ed il ruolo del Presidente della Repubblica nell'indicazione del candidato Cancelliere è stato fortemente ridimensionato rispetto all'esperienza weimariana, poiché egli, in situazioni ordinarie, si limita ad una mera presa d'atto del risultato elettorale e accoglie la proposta del nome del candidato cancelliere che proviene dai partiti[81].

---

[78] P. PICIACCHIA *Il primo ministro nella IV Repubblica francese tra le speranze dei costituenti e le difficoltà della prassi*, cit., 496.

[79] M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra governo e parlamento*, cit., 361, 383.

[80] H. FABRE, *Un échec constitutionnel*, cit., 182; A. Mathiot, *Il Presidente del Consiglio in Francia*, in *Il Politico*, 1957, 593; C. ZILEMENOS, *Naissance et évolution de la fonction de premier Ministre dans le régime parlementaire*, cit.; P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano, 1974, 111 P. PICIACCHIA *Il primo ministro nella IV Repubblica francese tra le speranze dei costituenti e le difficoltà della prassi*, cit., 487; S. GUERRIERI, *Un riferimento per la Costituente italiana*, cit., 205; ID., *"È notevole; ma non è un capolavoro". La fondazione della Quarta Repubblica francese nel dibattito costituente italiano*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2020; 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*, 4/2022, 717; J. GICQUEL, *La IV République: la République-Janus*, in *La Costituzione francese/La Constitution fraçaise*, a cura di e con una prefazione di Marina Calamo Specchia, I, Torino, 2009, 162.

[81] F. PALERMO, *Quanto è "presidenziale" la forma di governo tedesca?*, in T. E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO (cur.), *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, Roma 2009, 219; S. PADGETT, *Chancellors and the Chancellorship*, in S. PADGETT (ed.), *Adenauer to Kohl. The Development of the German Chancellorship*, London, 1994, 4-5, 18-19; E. LINHART, *Germany. Between bloc competition and grand coalitions,* in M. Evans (ed.), *Coalition government as a reflection of a nation's politics and society*, cit., 27; F. PALERMO, J. WOELK, *L'evoluzione della forma di governo tedesca: la razionalizzazione della stabilità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2024, 247.

Anche se la Costituzione non pone vincoli di carattere temporale o di scelta[82] e la designazione del candidato è un atto senza controfirma ai sensi dell'art. 58 LF, per cui il Presidente potrebbe avere un margine di autonomia decisionale, è del tutto evidente che, quando l'esito delle elezioni e l'accordo tra i partiti è chiaro, il Presidente si limita a svolgere un mero ruolo notarile designando il candidato che sia in grado di raggiungere la "maggioranza del Cancelliere" (Kanzlermehrheit). Tale funzione notarile del Presidente è implicita nel processo stesso di elezione del Cancelliere dato che la Costituzione assegna al Bundestag la possibilità di respingere un eventuale candidato imposto dal Presidente e di votarne a maggioranza assoluta un altro, da lui scelto, che il Capo dello Stato sarebbe costretto a nominare.

Il ruolo del Capo dello Stato per la genesi dell'Esecutivo è risultato ridimensionato, come abbiamo detto, anche dalla previsione per cui il giuramento dei ministri e del Cancelliere, secondo l'art. 64, 2 della Costituzione, avviene di fronte al Bundestag[83] ad evidenziare ancora una volta che è la volontà delle forze politiche che hanno trovato l'accordo di coalizione che prevale nel processo di creazione del Governo e di indicazione del Cancelliere. L'investitura parlamentare del Cancelliere, insieme a tutti gli altri meccanismi di razionalizzazione della forma di governo, il sistema elettorale, la solidità dell'apparto dei partiti e gli accordi di coalizione hanno garantito quindi al sistema una sostanziale stabilità e limitato qualsiasi discrezionalità del Presidente[84].

Questa linearità nel processo di formazione dell'Esecutivo, tuttavia, può essere sensibilmente alterata nel momento in cui l'esito delle consultazioni elettorali risulti incerto: per il Presidente allora, si aprono spazi di manovra che gli consentono di intervenire, sempre nel perimetro dei suoi poteri costituzionali.

Si ricorda, ad esempio, che alle elezioni del settembre 2017 si è assistito all'affermazione di forze politiche nuove che hanno eroso il consenso dei partiti più tradizionali, ridimensionando la rappresentanza di questi, dato che per la prima volta un partito di matrice di destra radicale come Alternativa per la Germania è riuscito a superare la soglia del 5%, divenendo il terzo partito con il 12,6% e 95 deputati; dal canto loro i due principali partiti (SPD, CDU/CSU) hanno perso consensi, mentre i liberali sono rientrati nel Bundestag dopo quattro anni di assenza. Il risultato elettorale, peraltro, aveva fatto sì che il numero di deputati, grazie alla previsione della compensazione dei cd. mandati eccedenti,

---

[82] A De PETRIS, A *bridge over troubled waters? Il presidente federale tedesco nel procedimento di formazione del governo*, in *Rivista AIC*, 2/2018.

[83] S. BONFIGLIO, *La scelta del premier nei sistemi parlamentari*, cit., 94; M. CACIGLI, *Germania: una "democrazia del cancelliere"*, in G. PASQUINO (cur.), *Capi di governo*, cit., 73.

[84] J. LUTHER, *La democrazia del cancellierato come "sublimazione" del presidenzialismo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit., 59; A. DI MARTINO, *Accordi di governo e innovazioni istituzionali nella soluzione delle crisi in Germania*, in *Il Filangieri*, 2018, 49; F. PALERMO, *Quanto è "presidenziale" la forma di governo tedesca?*, cit., 220.

raggiungesse quota 709[85]. Erano dunque venuti meno tutti i meccanismi automatici relativi alla formazione dell'Esecutivo sedimentatisi nella prassi.

L'assenza di un vincolo temporale per la nomina del Cancelliere, la disposizione fissata dall'art. 63 che assegna al Presidente la possibilità di scegliere tra la creazione di un Governo minoritario e lo scioglimento del Bundestag hanno consentito al Capo dello Stato[86], a seguito del primo tentativo fallito della Cancelliera Angela Merkel, di dar vita ad una coalizione con il Partito Libero Democratico (FDP) e i Verdi, a novembre 2017, di fare leva sul senso di responsabilità dei partiti – almeno quelli che erano in grado di creare un Governo (escludendo l'*Alternative für Deutschland* e la *Linkspartei*)[87] – spingendoli a proseguire per mesi le complesse trattative e giungere alla composizione di un Esecutivo. Steinmeier è divenuto quindi un fattivo mediatore e risolutore dello stallo politico e, pure grazie al fatto di essere stato un esponente di spicco del SPD, ha potuto insistere con Schulz perché non continuasse a rifiutarsi di partecipare al Governo. Il Presidente, contrario ad un ritorno alle urne e favorevole alla costruzione di una grande coalizione[88], ha assunto quindi un ruolo attivo nell'attività istruttoria, non prevista nel diritto costituzionale tedesco, coinvolgendo i segretari di partito, i Presidenti delle Assemblee e del Tribunale costituzionale federale, i capigruppo, gli esperti fino alla formazione, nel marzo 2018, della Grande Coalizione tra CDU/CSU e SPD, guidata, ancora una volta, da Angela Merkel[89].

Alcuni hanno stigmatizzato l'ingerenza del Presidente ritenendo che la situazione di crisi non poteva attribuirgli poteri di natura decisionale o arbitrale[90]. Altri, invece, hanno affermato che la Costituzione ha da sempre assegnato al Presidente federale questi poteri: il fatto che non fossero stati mai utilizzati non significa fossero caduti in desuetudine e che "il Bundespräsident non possa legittimamente assurgere al ruolo di "Investitore del Cancelliere""[91].

Del tutto inedito, poi, è stato il caso della formazione del Governo Merz, a seguito delle elezioni del febbraio 2025. Dopo lunghe consultazioni e dopo la sottoscrizione di un accordo di coalizione tra Cdu/Csu e Spd approvato dagli iscritti, è venuto a mancare uno

---

[85] A DE PETRIS, A *bridge over troubled waters?*, cit.; S. BONFIGLIO, *Designazione, investitura e nomina del premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"*, cit., 732; J. WOELK, L*a Germania dopo 16 anni di cancellierato di Angela Merkel: continuità o cambiamento?*, in *DPCE online*, 1/2022, XI.

[86] A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell'ambito del procedimento di formazione del governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2017, 1.

[87] G. DELLE DONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica: osservazioni comparatistiche sulle trattative per la formazione del Governo in Germania*, in *diritticomparati.it*, 4 dicembre 2017. Appare interessante ricordare che il Presidente si è rivolto alla classe politica tedesca ricordando che "chi si presenta alle elezioni e partecipa alla competizione per la responsabilità politica non può tirarsi indietro una volta che si trovi ad averla in mano". Poiché l'incarico di costituire un Governo è forse "il più alto" che l'elettorato possa conferire ai partiti in un regime democratico, questa responsabilità, che va al di là degli interessi propri di ciascun partito, "non può semplicemente essere riconsegnata agli elettori".

[88] A. DE PETRIS, A *bridge over troubled waters?*, cit.,

[89] A. DE PETRIS, *There must be some way out of here… Costituzione, istituzioni e partiti nella prima crisi post-elettorale in Germania*, in *Rivista AIC*, 1/2018, G. DELLE DONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica*, cit.

[90] A. ZEI, *La lunga fase preparatoria nell'ambito del procedimento di formazione del governo*, cit.; G. DELLE DONNE, *Il crepuscolo dell'ipotesi-Giamaica*, cit.

[91] A. DE PETRIS, A *bridge over troubled waters?*, cit., 33.

dei pilastri su cui, fino ad ora, si era fondata la stabilità degli Esecutivi tedeschi, vale a dire l'elezione a maggioranza assoluta da parte del Bundestag del candidato Cancelliere proposto dal Presidente in prima votazione. Un risultato del tutto nuovo, favorito dalla previsione del voto segreto per tale votazione, che ha reso necessario il ricorso, per la prima volta, al disposto dell'articolo 63(3) LF. Sebbene la designazione del candidato Cancelliere da parte del Bundestag abbia portato, poche ore dopo il primo scrutinio, all'elezione di Merz con la maggioranza assoluta della Camera, la vicenda ha messo in luce le difficoltà del Cancelliere di controllare i partiti della propria coalizione e apre a scenari di incertezza e instabilità.

In Germania l'incremento della polarizzazione e della conflittualità, la trasformazione dei partiti politici, con l'emersione di gruppi che si collocano ai margini del sistema democratico, hanno portato anche alla nascita, a livello statale e federale, di coalizioni inedite. Una realtà che possiamo ritrovare in Spagna, dove, nell'ultimo decennio, non sono mancati i casi di disfunzionamento del meccanismo di formazione dell'Esecutivo che hanno condotto alla formazione di Governi di coalizione. Come noto, in Spagna la procedura di nomina del Presidente del Governo, che per alcuni aspetti ricalca quella tedesca, insieme agli altri strumenti di razionalizzazione introdotti - tra cui il sistema elettorale "falsamente proporzionale", in virtù della ridotta dimensione delle circoscrizioni -, ha garantito per un lungo periodo (almeno dal 1982 al 2015) una fase di stabilità contrassegnata dalla presenza di Governi composti secondo una logica bipolare, con l'alternarsi di Esecutivi monocolore socialista o popolare, anche minoritari. In tale contesto il binomio *leadership - premiership* ha favorito l'ascesa del *Presidente del Gobierno* e la forte "trazione presidenziale" della forma di governo[92] in un sistema di bipartitismo "imperfetto".

La presidenzializzazione del sistema spagnolo è unanimemente riconosciuta dalla dottrina costituzionale non solo come un aspetto meramente politico, legato dunque al funzionamento concreto della forma di governo e degli equilibri tra i partiti, o alla personalizzazione della politica, ma soprattutto come una caratteristica che è delineata dalla Costituzione stessa grazie al ruolo e ai poteri attribuiti al Presidente fin dalla sua investitura[93]. Gli strumenti di razionalizzazione, come la previsione della maggioranza assoluta nella prima votazione per la fiducia allo scopo di raggiungere un accordo tra i partiti in Parlamento, hanno contribuito a garantire una stabilità governativa duratura.

---

[92] A. ADNANE RKIOUA, *Le coordinate normative della forma di governo in Spagna e i suoi attuali risultati pratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2024, 211 (221).

[93] G. RUIZ-RICO RUIZ, *La forma di governo in Spagna: elementi presidenzialisti nella forma di governo parlamentare*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1999, 63; L. AGUIAR, *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, 77; M. REVENGA SÁNCHEZ, *La formacion del gobierno en la Constitutiocion española de 1978*, Madrid, 1988, 19; I. FERNÁNDEZ SARASOLA, *Algunas reflexiones en torno a la primacía del presidente en el gabinete ministerial*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 2005, 279; G. RUIZ-RICO RUIZ, J. LOZANO MIRALLES, *La forma di governo spagnola,* in S. GAMBINO (cur.), *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007, 49; R.L. Blanco Valdés, *Il parlamentarismo presidenzialista spagnolo*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, cit., 97; E. ARANDA ÁLVAREZ et al., *Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2023, 45; A. CARMONA CONTRERAS, in E. ARANDA ÁLVAREZ et al., *Encuesta sobre nuevas dinámicas en la forma de gobierno*, in *Teoría y realidad constitucional*, 2023, 47.

E' noto, tuttavia che, dal 2015 ha preso il via un periodo di instabilità, contraddistinto da un quadro politico altamente frammentato a motivo dell'emersione di nuovi partiti e forze populiste (Podemos e Ciudadanos, Vox), della polarizzazione politica e ideologica, dell'intensificarsi delle istanze autonomistiche, e di numerosi fattori che hanno alterato il tradizionale funzionamento della forma di governo parlamentare maggioritaria. Una nuova realtà che ha condotto alla costituzione di Governi minoritari, per due volte Governi di coalizione, naturalmente più instabili. Un contesto diverso da quello tradizionale che ha necessariamente comportato il ricorso a tutti gli altri strumenti del parlamentarismo razionalizzato, come il parlamentarismo "negativo" alla svedese, la sfiducia costruttiva, lo scioglimento automatico delle Cortes o lo scioglimento anticipato (con addirittura due elezioni politiche nel 2019) e reso particolarmente lunga e complessa la formazione dei Governi[94]. A seguito delle elezioni del 2023 (le quinte dal 2015), la nascita dell'Esecutivo Sanchez è stata particolarmente lunga e complessa e si è fondata sull'approvazione di accordi d'investitura tra le forze politiche.

Appare condivisibile la tesi secondo cui l'esperienza del Governo di coalizione non ha comunque indebolito la figura del *Presidente del Gobierno* e che la trazione presidenziale ha finito per influenzare anche gli equilibri tra i partiti.

Le esperienze parlamentari finora esaminate possono essere messe a confronto infine con quanto avviene nell'attuale Costituzione francese che ha dato vita ad un sistema semipresidenziale[95]. La razionalizzazione introdotta nel 1958 su ispirazione del Generale de Gaulle ha condotto al rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato e alla derivazione presidenziale del Primo Ministro, il cui destino è affidato dunque principalmente nelle mani del Presidente della Repubblica[96], sia perché quest'ultimo – *ex*. art. 8 - lo nomina, senza controfirma e senza la previsione del voto dell'Assemblea nazionale, sia perché, nella prassi, lo invita alle dimissioni. La durata del mandato presidenziale non è stata mai eguagliata da

---

[94] G. DURANTI, *Instabilità di governo e meccanismi di razionalizzazione: l'esempio spagnolo, in Rassegna parlamentare, 2015, 159;* G.M. TERUEL LOZANO, *La regulación constitucional de la investidura de Presidente del Gobierno ante un nuevo escenario político*, in *Revista general de derecho constitucional*, 2017, 18; A. VILLANUEVA TURNES, *El nombramiento ordinario del presidente del Gobierno en España,* in *Derecho Electoral*, 23/2017, 191; D. LÓPEZ RUBIO, *La investidura del Presidente del Gobierno: un análisis a la luz de la experiencia reciente*, in *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 3/2017, 159; R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2018, 349; 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 nel diritto*, 1/2020, 1; D. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassestamento della forma di governo spagnola*, in *DPCE online 1/2023*, 243; M. BENEDETTI, *La funzione strumentale della sfiducia costruttiva. La seconda moción de censura al Governo Sánchez, verso le elezioni generali 2023*, in *DPCE online*, 2/2023, 1557; D. CAMONI, *Continuità e discontinuità nell'evoluzione del parlamentarismo spagnolo nel prisma del diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2020, 283; L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità nel diritto,* 2/2023; ID., *La riedizione del Governo di coalizione di Sánchez e la controversa questione dell'amnistia*, in *Nomos. Le attualità nel diritto,* 3/2023; A. ADNANE RKIOUA, *Le coordinate normative della forma di governo in Spagna e i suoi attuali risultati pratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 1/2024, 211.

[95] A. LE DIVELLEC, *Introuvable «semi-présidentialisme»: les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle*, in *Pouvoirs n°184 - Les régimes semi-présidentiels*, 2023, 51.

[96] A. CLAISSE, *Le premier ministre de la V République*, Paris, 1972, 55; J. C. COLLIARD, *La designation du premier ministre en regime parlamentaire*, cit. 111.

quella di un Primo Ministro. L'evoluzione della dinamica dei partiti è stata negli anni favorita dal sistema elettorale di modo che il meccanismo di elezione del Presidente ha favorito l'affermazione ed il consolidamento di una logica bipolare.

La struttura ancipite dell'Esecutivo francese ha fatto sì che nella prassi si affermassero due tendenze principali nelle tipologie dei Capi di Governo legate ai diversi equilibri istituzionali: nelle fasi di *fait majoritaire* il Primo Ministro ha assunto un ruolo più subordinato, dovendo convivere con la presenza ingombrante di un Capo dello Stato che orienta la politica nazionale ed è dotato di una certa discrezionalità nella scelta dello stesso Primo Ministro. In tali contesti quest'ultimo è più facilmente a rischio di divenire il "fusibile" del sistema in tutte le situazioni di *impasse*, anche se, nel quadro di un indirizzo politico prevalentemente definito dal Capo dello Stato, egli non manca di svolgere sempre l'indispensabile ruolo di "cerniera" tra il Presidente, la compagine governativa e la maggioranza parlamentare[97]. In questo specifico ambito, poi, la dottrina francese ha proposto un'ulteriore distinzione tra i casi dei Primi Ministri c.d. "investis", i cui nomi sono emersi già durante la campagna elettorale presidenziale, e dunque in qualche modo hanno beneficiato della legittimazione diretta del Capo dello Stato, da quelli in cui invece la scelta del Primo Ministro è ricaduta su persone meno note al grande pubblico, spesso provenienti dall'alta amministrazione dello Stato, e dunque espressione della mera discrezionalità del Presidente, i c.d. Primi Ministri "aspirés"[98].

La presidenzializzazione dell'architettura costituzionale è stata rafforzata soprattutto quando i risultati delle elezioni del Capo dello Stato hanno coinciso con quelli delle legislative. Nelle fasi di coabitazione, invece, è prevalsa una lettura parlamentare sia dei poteri che spettano al Governo, sia della procedura di nomina del Primo Ministro: la discrezionalità del Presidente della Repubblica è stata molto limitata perché il Capo del Governo ha avuto una legittimazione elettorale diretta e la scelta di questo è stata condizionata dagli accordi tra le forze politiche presenti in Assemblea[99].

La coabitazione ha rappresentato quindi un'inversione della "dyarchie inégalitaire"[100] e in queste fasi il Primo Ministro è divenuto "premier décideur" svolgendo un ruolo prevalente nella guida dell'azione del Governo e della politica nazionale[101]. Pertanto il Primo

---

[97] P. PICIACCHIA, *La V Repubblica è sempre la V Repubblica? Sì, ma…,* in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2022, 9.

[98] J. L. PARODI, *Le premier ministre sous la Ve République: une popularité dominée*, in *Pouvoirs n°83 - Le premier ministre*, 1997, 89; M.P. VIVIANI *La presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa occidentale ed in Italia. (Belgio, Francia, Gran Bretagna, Repubblica Federale Tedesca),* Milano,1970, 35.

[99] G. CARCASSONNE, *Ce que fait Matignon*, in *Pouvoirs n°68 - Qui gouverne la France ?*, 1994, 31; J. L. PARODI, *Le premier ministre sous la Ve République*, cit., 89; J.-C. COLLIARD, *Que peut le président ?*, in *Pouvoirs n°68 - Qui gouverne la France?*, 1994, 15; P.-R. LEMAS, *Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'État*, in *Pouvoirs n°184 - Les régimes semi-présidentiels*, 2023, 65.

[100] P. ARDANT, O. DUHAMEL, *La dyarchie*, in *Pouvoirs n°91 - La cohabitation*, 1999, 5 (9).

[101] P. ARDANT, , *Le premier ministre en France*, LGDJ / Montchrestien, 1991; J. L. Parodi, *Le premier ministre sous la Ve République*, cit., 89; A. DI VIRGILIO, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, in G. PASQUINO (cur.), *Capi di governo*, cit., 41; S. GAMBINO*, La forma di governo francese*, in S. GAMBINO (cur.), *Forme di governo*, cit., 181 (207); P. PASSAGLIA*, La Costituzione dinamica. Quinta Repubblica e tradizione costituzionale francese*, Torino, 2008; M. CALAMO SPECCHIA (cur.), *La Costituzione francese/La Constitution fraçaise*, Torino, 2009; R. CASELLA,

Ministro francese, pur avendo mantenuto, anche nella Quinta Repubblica, alcune di quelle caratteristiche di fragilità che avevano caratterizzato la sua precedente evoluzione, non può essere considerato una figura marginale, bensì la pietra angolare dell'organizzazione dei poteri pubblici[102].

E' stato affermato che nella Quinta Repubblica "la clé de l'autorité del l'Executif est l'article 8"[103]; tuttavia, il potere di nomina del Primo Ministro da parte del Presidente, pur se generalmente caratterizzato da discrezionalità, è comunque condizionato da criteri di opportunità, dalle circostanze e dagli equilibri politico-partitici presenti in Assemblea e, pertanto, non è paragonabile, quanto alla portata, al potere presidenziale esercitato tramite lo scioglimento dell'Assembla nazionale[104].

Negli anni più recenti, pure il sistema politico francese è apparso, al pari di tanti altri, sensibilmente trasformato, passando da un sostanziale bipolarismo ad un multipolarismo con la conseguente accentuazione delle dinamiche più parlamentari del suo funzionamento nel rapporto tra Presidente, Primo Ministro e Assemblea, pure in assenza di coabitazione.

Le elezioni presidenziali e legislative del 2017 avevano ancora seguito gli stilemi tradizionali della dinamica della forma di governo, pure se avevano sancito la crisi del partito socialista e dell'assetto partitico fino ad allora prevalente, che aveva rappresentato uno degli elementi essenziali del bipolarismo. L'affermazione di nuove forze politiche ed in particolare la vittoria di Macron alla guida del neonato movimento *En Marche!* aveva condizionato le elezioni legislative, dove il partito del Presidente era riuscito a ottenere la maggioranza assoluta dell'Assemblea nazionale.

Emmanuel Macron aveva nominato Édouard Philippe subito dopo le presidenziali, confermandolo anche dopo le legislative. La scelta era ricaduta su una figura a cui era stato assegnato il compito di "tenere insieme una realtà estremamente fluida con un sistema dei partiti in trasformazione"[105]. Nei tre complessi anni di governo, Philippe aveva pure superato, per gradimento popolare, il Presidente, ma, nel luglio del 2020, a seguito delle elezioni municipali, il Capo del Governo era stato "sacrificato" da Macron allo scopo di

---

Il monarca repubblicano: la figura del Capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta Repubblica, Napoli, 2009; P. COSTANZO, *La nuova Costituzione della Francia*, Torino, 2009; F. LANCHESTER, V. LIPPOLIS (cur.), *La V Repubblica francese nel dibattito e nella prassi in Italia*, Napoli, 2009; P. PICIACCHIA, *Il Primo Ministro e il Governo nella V Repubblica: tra indirizzo e alta amministrazione*, in F. LANCHESTER (cur.), *La Barra e il Timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, 119; A. DI GIOVINE, E. GROSSO, M. CAVINO, (cur.), *La Francia dopo la riforma costituzionale del 2008*, Torino, 2010; P. PICIACCHIA, *La V Repubblica e la democrazia di inizio millennio: quale efficace ancoraggio alla Costituzione del 1958?*, in F. LANCHESTER (cur.), *La Costituzione degli altri. Dieci anni di trasformazioni costituzionali in alcuni ordinamenti stranieri*, Milano, 2012, 27; M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014; P. PICIACCHIA, *La V Repubblica è sempre la V Repubblica?* cit.; F. BASSANINI, *La crisi politica francese e i sistemi elettorali: primi appunti per una discussione*, in *Astrid. Rassegna,* 11/2024.

[102] A. BONDUELLE, *Le Pouvoir d'arbitrage du premier ministre sous la Ve République*, Paris, 1999; J. Massot, *Chef de l'Etat et chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie*, Paris, 2008.

[103] P. AVRIL, *Une analyse structurale de la Ve république. Etat des lieux*, in *Blog de Jus Politicum*, 2 sept. 2024.

[104] D. AMIRANTE, *Il semipresidenzialismo "alla francese": un modello di successo* in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 199.

[105] P. PICIACCHIA, *Macron presidente e la vittoria di LRem alle elezioni legislative: interrogativi e sfide del quinquennato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2017.

rivitalizzare il proprio quinquennato e, forse, soprattutto di riaffermare il proprio predominio. In questo caso la scelta del Presidente era ricaduta su Jean Castex, ancora una volta una personalità formatasi nell'alta funzione pubblica[106].

Alle elezioni del 2022, invece, l'orbita del voto presidenziale non era riuscita a condizionare del tutto quelle legislative ed il Capo dello Stato si era trovato privo del sostegno della maggioranza assoluta all'Assemblea nazionale[107]. Era venuto meno, quindi, quell'elemento di stabilizzazione dell'Esecutivo che, dalla riforma del quinquennato, si fondava proprio sull'influenza delle elezioni presidenziali su quelle legislative.

Si tratta di una caratteristica che è stata ulteriormente accentuata a seguito delle elezioni legislative del giugno - luglio 2024, dovute allo scioglimento anticipato disposto a sorpresa dal presidente Macron immediatamente dopo le elezioni europee. L'attuale configurazione parlamentare segna, infatti, un'inedita situazione nel panorama politico francese, caratterizzata dalla presenza di quattro blocchi distinti, nessuno dei quali ha raggiunto la maggioranza assoluta, e frammentati al loro interno in undici gruppi. La nuova realtà politica, dunque, si distingue non solo per l'assenza del *fait majoritaire* e per il fatto che il Primo Ministro non è emanazione diretta del Presidente e della maggioranza che ha eletto quest'ultimo, ma anche perché - a differenza della coabitazione – il Capo del Governo non è espressione neppure di una chiara maggioranza presente all'interno dell'Assemblea nazionale disposta a sostenerlo come leader riconosciuto di una coalizione politica[108].

In tale contesto la discrezionalità della scelta del Primo Ministro da parte del Presidente è stata molto limitata, tanto che – come è stato osservato - il suo ruolo "devient alors en la matière celui d'un facilitateur, ou plutôt d'un médiateur qui organise la «consultation»"[109].

Come dimostra il fatto che, nel giro di pochi mesi, si sono succeduti due Governi – il primo guidato da Michel Barnier (nominato a settembre e sfiduciato a dicembre 2024) e il

---

[106] P. PICIACCHIA, *La via francese alla "normalizzazione" della crisi sanitaria tra elezioni municipali, formazione del nuovo governo, timida ripresa delle riforme e politica europea di rilancio*, in Nomos, 2/2020.

[107] P.R. LEMAS, *Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'État*, cit., 65; S. PARISI, *Il secondo mandato di Macron e le elezioni legislative: verso un semipresidenzialismo compromissorio?*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 607; M. CALAMO SPECCHIA, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hyperprésidentialisasion della forma di governo della V Repubblica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2022; R. CASELLA, *Capo dello stato e forma di governo dopo la riforma del quinquennato*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2022; P.R. LEMAS, *Le bicéphalisme de l'exécutif français et le fonctionnement de l'État*, cit., 66; J. ZILLER, *Dopo le elezioni legislative di giugno 2022: il parlamentarismo francese in bilico tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, 18/2022, iv; E. I., BOUBACAR, *La Ve République et sa énième facette : l'avènement du « fait minoritaire »*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2/2023, 303; P. MELCHIORRE, *Forme di governo in trasformazione? Francia e Italia ad oltre un anno di legislatura tra istinti riformatori ed interpretazioni costituzionali*, in *Federalismi.it*, 11/2024, 74.

[108] J.-M. DENQUIN, *République présidentielle, cohabitation, et république parlementaire*, in *Blog de Jus Politicum*, 24 juillet 2024; O. BEAUD, *La fin du pouvoir discrétionnaire du Président en matière de nomination du premier ministre*, in *Blog de Jus Politicum*, 27 août 2024; P. PICIACCHIA, *La Ve République est morte, vive la Ve République! Dopo le elezioni anticipate e il rebus estivo sulla nomina del Primo Ministro, tutte le incognite sull'evoluzione della forma di governo, dal rischio di un ritorno all'instabilità della IV Repubblica ad una rilettura del parlamentarismo dualista*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2024; A. LECIS COCCO ORTU, *La Francia del post-"fait majoritaire": le nuove dinamiche di formazione del governo e lo scenario inedito del governo minoritario "di coesistenza"*, in *Diritti Comparati*, 8 ottobre 2024; P. PICIACCHIA, *Quattro mesi e due Governi: la V Repubblica a trazione primo ministeriale si scopre instabile (o forse no...)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2024.

[109] O. BEAUD, *La fin du pouvoir discrétionnaire du Président en matière de nomination du premier ministre*, cit.

secondo da François Bayrou – è evidente che in questa legislatura stanno emergendo gli aspetti più parlamentari della forma di governo che potranno pure portare a ricorrere a tutti quei meccanismi di razionalizzazione del parlamentarismo negativo i quali garantiscono al Governo non tanto la presenza di una maggioranza a favore, quanto piuttosto l'assenza di una maggioranza contraria[110].

5. Conclusioni. Il dibattito italiano alla luce del panorama comparato

Al pari delle esperienze esaminate in questa sede, anche in Italia il sistema dei partiti, con le sue peculiarità, ha profondamente condizionato sia la scelta del vertice dell'Esecutivo da parte del Capo dello Stato, sia la permanenza in carica del Presidente del Consiglio in tutte le stagioni della nostra politica, da quelle del predominio partitico, a quelle maggioritarie con una logica di bipolarismo anomalo, a quelle attuali di bipolarismo più frammentato, sovranista e populista[111].

La nostra storia repubblicana risulta significativamente condizionata dalla scelta iniziale da parte dell'Assemblea costituente, per evidenti ragioni, di non definire una figura di Presidente del Consiglio forte e decisionista[112] e di non disciplinare in modo dettagliato le fasi di formazione del Governo. In proposito rimase minoritaria la proposta di Costantino Mortati a favore di un meccanismo di investitura del Primo Ministro che ricalcasse nella sostanza quanto previsto nella Costituzione della Quarta Repubblica, meccanismo che avrebbe potuto mettere in rilievo il ruolo del Presidente del Consiglio rispetto agli altri colleghi di Governo[113].

---

[110] J. ZILLER, *Il parlamentarismo dualistico francese dopo le elezioni legislative 2024: un sistema elettorale che non garantisce la stabilità di governo e non mette in evidenza i poteri costituzionali del Capo dello Stato, del Parlamento e del Governo*, in *Federalismi.it*, 16/2024, iv; P. AVRIL, *Une analyse structurale de la Ve république. Etat dei lieux*, in *Blog de Jus Politicum*, 2 sept. 2024; ID., *Analyse structurale de la Ve République (suite et fin)*, in *Blog de Jus Politicum*, 23 sept 2024; B. DAUGERON, *Ni présidentialisme majoritaire, ni cohabitation: la voie constitutionnelle étroite de Michel Barnier*, in *Blog de Jus Politicum*, 9 sept 2024.

[111] G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, 805; E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2024; M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

[112] A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quaderni costituzionali,* 2011, 9 (30); L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 12; A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 97; S. BONFIGLIO, *Designazione, investitura e nomina del premier nelle costituzioni del secondo dopoguerra e il caso italiano dei "governi di matrice presidenziale"*, cit., 717; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 67; V. BALDINI, *Qualche osservazione sul potere del Capo di Stato di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista AIC*, 1/2013; R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Rivista AIC*, 3/2024, 141.

[113] F. BRUNO, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale* Bologna, 1980, 59; ID., *Costantino Mortati e la Costituente*, in F. LANCHESTER (cur.), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989, 135; F. BRUNO, G. AMATO, *La forma di governo italiana: dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 33; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit. 66.

Scarna pertanto risulta la disciplina costituzionale relativa alla formazione dell'Esecutivo disposta dall'art. 92 ("il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri") a cui si aggiunge la previsione della fiducia di entrambe le Camere successiva alla nomina del Governo, *ex*. art. 94 ("Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia")[114].

La mancata procedimentalizzazione costituzionale della fase dell'attribuzione dell'incarico ha lasciato spazio all'emergere di convenzioni costituzionali[115], prassi e consuetudini che hanno permesso di scandire tutte le tappe – come le consultazioni, gli eventuali mandati esplorativi, in alcuni casi anche vincolati a specifiche esigenze, il preincarico, il conferimento dell'incarico, l'accettazione "con riserva", la scelta dei ministri – tappe indispensabili per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dagli art. 92 e 94, quello di dar vita ad un Governo che abbia la fiducia di entrambe le Camere.

Si tratta di un aspetto che merita ulteriori precisazioni. I passaggi procedurali relativi alla genesi dell'Esecutivo e alla designazione del Premier, che abbiamo precedentemente analizzato nel contesto comparato, in Italia sono prevalentemente informali. L'assenza di procedure specifiche definite dalla Costituzione per le fasi precedenti alla nascita dell'Esecutivo o per le sue tempistiche ha lasciato spazio alla forte influenza del contesto politico e sociale e ha consentito alle forze politiche parlamentari e al Presidente della Repubblica di agire con una certa flessibilità nella individuazione e nella composizione della "formula politica" di maggioranza e nella scelta del Premier[116].

L'operato del Presidente è stato condizionato, sin dalla fase delle consultazioni, da una serie di fattori specifici di natura sia elettorale che politica, come gli accordi pre o post elettorali tra i partiti, il grado di coesione della maggioranza, le dinamiche e gli equilibri tra le forze politiche, oltre che da esigenze ed urgenze di natura sociale ed economica[117].

---

[114] G. CAVAGGION, *La formazione del governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, 8.

[115] G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Roma, 1972; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, 4/1997, 499; ID., *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 2.

[116] V. ONIDA, *Recenti sviluppi nella forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 14; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Milano, 1983, 210; M. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2009; A. DI ANDREA, *La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive della riforma costituzionale*, in S. GAMBINO (cur.), *Democrazia e forme di governo*, cit., 334; F. R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *costituzionalismo.it*, 2018, 71; G. PITRUZZELLA, *Commento agli articoli 92 e 93 della Costituzione,* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, Roma, 1994, 48; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 1; L. CURINI, L. PINTO, *L'arte di fare (e disfare) i governi. Da De Gasperi a Renzi, 70 anni di politica italiana*, Milano, 2017; A. Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 1; A. CHIUSOLO, *Il conferimento dell'incarico: le tendenze della prassi tra passato e presente*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 2; C. BASSU, *Articolo 92*, in F. Clementi, L. CUOCOLO, F. Rosa, G.E. VIGEVANI (cur.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Parte II*, Bologna, 2018, 217; Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *ConsultaOnline*, 1/2022, 28; C. PADRIN, *Formazione del governo e convenzioni costituzionali*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2024.

[117] A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Padova, 1977, 73; M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, cit., 69; Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra*

Il ruolo del Presidente della Repubblica nella nomina del Presidente del Consiglio e nella formazione dei Governi può essere considerato inversamente proporzionale alla stabilità del contesto politico e partitico ed è stato pertanto definito ad "intensità variabile"[118]. Di conseguenza, si osserva una notevole varietà di prassi procedurali che si sono manifestate nel corso della nostra storia repubblicana. Questa diversità ha generato interpretazioni e letture spesso divergenti, specialmente per quanto riguarda l'ampiezza del margine di discrezionalità attribuibile al Capo dello Stato nella scelta del Presidente del Consiglio, nella facilitazione dell'accordo tra i gruppi parlamentari, nell'influenza sulla selezione dei ministri o – come nel caso Savona – nell'opposizione a determinate proposte[119].

La funzione di "reggitore dello Stato" nelle crisi di sistema[120] ricoperta dal Presidente della Repubblica non ha impedito comunque al Presidente del Consiglio di affermare sempre di più il suo ruolo anche grazie all'ampiamento dei suoi poteri normativi, politici, emergenziali, o di quelli legati "alla partecipazione agli organismi internazionali e sovranazionali, al dialogo con le autonomie"[121].

Tra i fattori che hanno contribuito a condizionare il contesto politico nel quale si è mossa l'azione del Capo dello Stato nella scelta del Premier deve essere sicuramente indicato il sistema elettorale, tanto che la storia dei Governi repubblicani viene spesso suddivisa e scandita proprio in base alle diverse leggi elettorali che si sono succedute[122]. In modo sommario può essere ricordato che, tra il 1948 e il 1993, vigente il sistema proporzionale, la formazione dei Governi è stata per lo più determinata dagli accordi post elettorali tra i partiti relativi sia al nome del Presidente del Consiglio, sia alla compagine governativa. In tale contesto si è consolidata una prassi che prendeva il via dalle consultazioni del Presidente con i Presidenti delle Camere e con gli esponenti dei gruppi parlamentari e si concludeva con un mandato esplorativo o un preincarico. Nel caso in cui l'incaricato è stato in grado

---

principio di leale collaborazione e teoria dei giochi, cit., 28; C. LEVORATO, *Sulla titolarità di un indirizzo politico del Presidente della Repubblica nella formazione,* rectius *nelle crisi di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2023.

[118] L. CARLASSARE*, Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83)*, in *Rivista AIC*, 2/2013.

[119] F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano. I. Il procedimento di formazione. La struttura*, Milano, 1959, 39; A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985; C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 99; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica, un'introduzione*, cit., 1; L. Carlassare, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Rivista AIC*, 2/2013; V. BALDINI, *La formazione del governo tra dinamiche politiche e vincoli costituzionali (brevi note con riguardo al potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e dei singoli ministri)*, in *dirittifondamentali.it*, 2018; E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, 89; S. SEPE, *Il presidente della Repubblica "tessitore" tra i poteri*, in S. SEPE, O. GIACALONE (cur.), *Il colle e i palazzi. Il presidente della Repubblica italiana e la formazione dei governi (1946-1971)*, Napoli, 2021.

[120] C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Milano, 1992, 38.

[121] F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 87; L. CAPPUCCIO, *Forma di governo italiana ed integrazione europea: il progressivo rafforzamento del Governo*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, 1/2020, 3.

[122] G. SOBRINO, *La forma di governo in Italia dopo il 1993: mutamenti e nuovi orientamenti*, in *Revista de direitos e garantias fundamentais*, 2020, 31; L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 84; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; ID., *L'innovazione istituzionale nella crisi di regime*, Roma, 1996.

di dar vita ad un Governo, egli è stato nominato dal Capo dello Stato insieme alla lista dei ministri da lui proposta[123].

In quegli anni il Presidente della Repubblica ha svolto un ruolo di rilievo nella mediazione tra le forze politiche con l'obiettivo di arrivare a comporre maggioranze parlamentari in grado di sostenere il Governo[124]. Si tratta di una fase caratterizzata dalla centralità della Democrazia cristiana e dalle alleanze che con lei si formavano. Dal 1948 al 1981, il Presidente del Consiglio è stato sempre espressione della Democrazia cristiana e la scelta del suo nome è stata il prodotto delle dinamiche interne alle numerose correnti presenti nel partito[125]. Inoltre, in questo periodo, salvo rare eccezioni, è mancata la coincidenza tra *leadership* e *premiership*.

La prassi consolidatasi durante l'adozione del sistema proporzionale si è poi evoluta nella fase successiva alle riforme elettorali e al profondo rinnovamento politico interno ed internazionale verificatosi all'inizio degli anni '90. L'introduzione nel 1993 del "Mattarellum", sistema prevalentemente maggioritario, ha favorito una strutturazione bipolare delle forze politiche con la designazione di un leader già negli accordi pre - elettorali tra i partiti. In questo contesto - come accennato - il Capo dello Stato ha continuato a seguire la prassi delle consultazioni con le forze politiche, prima di conferire l'incarico e nominare il Presidente del Consiglio, anche se con modalità più snelle ed informali[126]. Tuttavia, la logica bipolare di alternanza delle coalizioni, che il sistema elettorale maggioritario avrebbe dovuto contribuire ad imporre, si è scontrata con la frammentazione del sistema partitico, di modo che sono rimasti ampi spazi di manovra per l'attivismo presidenziale.

Con l'approvazione della legge Calderoli del 2005, applicata per la prima volta nel 2006, si è tornati ad un sistema proporzionale corretto dove il premio di maggioranza ha favorito la formazione di coalizioni partitiche a fini elettorali intorno ad un candidato Premier[127]. L'accordo delle forze politiche di maggioranza sul Presidente del Consiglio se da un canto ha semplificato la procedura relativa alla scelta da parte del Capo dello Stato, dall'altro non ha reso sempre agevole la formazione del Governo, per la necessità di trovare accordi tra le diverse anime della maggioranza in relazione all'individuazione degli altri ministri, espressione delle dinamiche e degli equilibri presenti tra i gruppi parlamentari.

---

[123] N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, Napoli, 1981, 110.

[124] F. R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *costituzionalismo.it*, 2018, 85. Sul tema si rinvia, tra gli altri, a F. MODUGNO, *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell'ordinamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2011, 131.

[125] L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 1170; G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, cit., 816; P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1981, 47.

[126] S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali,* 3/2008, 605; G. CAVAGGION, *La formazione del governo,* cit., 16.

[127] S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, cit., 605; N. MACCABIANI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica a fronte delle difficoltà interne alle maggioranze parlamentari di centro- sinistra e di centro- destra durante la XV e la XVI legislatura*, in *Rivista AIC*, 2011; F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale in senso stretto dal 'Porcellum' all''Italicum'*, in *Democrazia e diritto*, 2015, 15.

La "liquefazione" del sistema partitico italiano ha portato, nel 2013, alla rottura del sistema bipolare, pure in virtù dell'emersione di una terza forza politica, il Movimento 5 Stelle, e al susseguirsi di periodi di forte instabilità. Le sentenze 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale hanno condotto, poi, alla riforma elettorale del 2017 e all'adozione di un nuovo sistema elettorale "misto" con una quota prevalente di seggi attribuita con formula proporzionale[128].

Dopo l'esito delle elezioni del marzo 2018, che non hanno fornito al Capo dello Stato una chiara indicazione sul nome del Premier, ha preso il via una fase politica particolarmente complessa che, sotto diversi profili, è apparsa un ritorno al multipartitismo e all'instabilità della fase precedente il 1993[129]. La XVIII legislatura è stata caratterizzate da tre Governi sostenuti da maggioranze trasversali, formatesi in base ad accordi post elettorali, e dalla presenza di Premier non parlamentari, Giuseppe Conte e Mario Draghi, quest'ultimo alla guida di un Governo tecnico. In un contesto contrassegnato dalla crisi della rappresentanza tradizionale, dall'ascesa dei populismi e dalla diffusione di nuove forme e modalità di comunicazione politica, nonché dalla forte influenza delle istituzioni europee, le prassi relative alla formazione degli esecutivi in quella legislatura hanno conosciuto forme e modalità innovative che tuttavia appaiono sensibilmente condizionate dalle specifiche congiunture politiche sociali ed economiche e pertanto non necessariamente destinate a consolidarsi in futuro[130].

Quella del Governo tecnico non è stata certo una novità nel panorama italiano, anzi la formazione dei c.d. Governi di "matrice presidenziale" (con gli illustri precedenti Amato, Ciampi, Dini, Monti) può essere considerata un'altra peculiarità della nostra forma di governo parlamentare per affrontare urgenze e momenti di crisi di natura politica, economica o sociale[131]. Una prassi che è stata oggetto di numerose critiche anche per l'inevitabile ruolo interventista del Capo dello Stato[132] sia nella scelta del Primo Ministro, sia nel favorire la formazione di coalizioni di governo molto ampie, sia nell'indirizzare in modo incisivo l'agenda dell'Esecutivo[133].

Il chiaro risultato elettorale del 2022 e la conseguente maggior linearità nella procedura di nomina dell'Esecutivo non hanno posto fine al dibattito sulla necessità di introdurre nel nostro Paese riforme che possano contribuire a far raggiungere al sistema di governo una

---

[128] F. LANCHESTER, *La Costituzione sotto sforzo. Tra ipercinetismo elettorale e supplenza degli organi costituzionali di garanzia*, Padova, 2020.

[129] A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio AIC*, 2/2018, 1; S. STAIANO, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 1; *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale,* 2/2018, 974; G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, cit., 290.

[130] G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, cit., 273.

[131] La formazione dei Governi tecnici non è una prerogativa solo italiana, come messo in rilievo da C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, 2021, 37; N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, 8/2021, 135.

[132] L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri*, cit., 154.

[133] M. VOLPI, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrato tra poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo,* 1/2024, 259.

migliore stabilità. Si tratta di un dibattito risalente nel tempo che ha trovato nuova linfa e si è riacceso a seguito della presentazione al Senato, nel novembre 2023, del disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa volto a definire l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Se è certo innegabile che sia necessario introdurre forme di ulteriore razionalizzazione del nostro sistema di governo, le riforme in tal senso dovrebbero mirare a risolvere, o quanto meno ad affrontare, i diversi problemi del nostro sistema istituzionale molti dei quali sono generati dalla disfunzione e dalla debolezza del sistema politico partitico. Tra questi, la marginalizzazione del ruolo del Parlamento, la perdita della sua centralità, la crisi della legge, l'abuso della decretazione d'urgenza, l'espansione dei poteri normativi dell'Esecutivo, il monocameralismo alternato, l'abuso della questione di fiducia, la crisi della rappresentanza, solo per ricordarne alcuni. Si tratta di temi anch'essi da tempo al centro del dibattito politico e dottrinario, ma che la riforma proposta non tocca e tanto meno risolve.

La nostra storia e l'esperienza comparata ci mostrano che il sistema dei partiti è il fulcro del funzionamento concreto della forma di governo parlamentare, ma, al contempo, è chiaro che la fisionomia di questi è fortemente condizionata dal contesto delle regole costituzionali e legislative presenti nei singoli ordinamenti. L'influenza è dunque reciproca.

Ritengo che l'elezione diretta del Premier, così come proposta in Italia e non presente nelle altre democrazie parlamentari, ancor più se non accompagnata da un sistema elettorale che miri a garantirgli il sostegno della maggioranza assoluta in Assemblea, rappresenterebbe una snaturazione della forma di governo parlamentare, perché finirebbe per modificare i fondamentali fattori di bilanciamento e di equilibrio dei poteri che si ritrovano a fondamento di questi e che devono essere mantenuti, pena l'irreversibile alterazione dei rapporti tra i vertici del triangolo, sempre per citare Bin[134].

---

[134] R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit.

Ricco e vivace è il dibattito relativo al premierato in Italia. In proposito si rinvia, tra gli altri, a E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023; S. CECCANTI, *Proposta di un articolato sul Premierato non elettivo alternativo a quello predisposto dal Governo Meloni,* in *Federalismi.it*, 28/2023, 2; F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit.; A. LAMBERTI, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a costituzione invariata e "razionalizzazione del parlamentarismo"*, in *Federalismi.it*, paper, 7 giugno 2023; R. TARCHI, *Il «premierato elettivo»: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*, in *Osservatorio sulle fonti,* 3/2023, 6; R. CALVANO, *Una prima lettura del progetto di legge di revisione costituzionale sul "premierato", alla luce delle pagine di "Costituzione e politica" di Enzo Cheli*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2023, 1; F. LANCHESTER, *Il percorso di Enzo Cheli e i progetti di elezione diretta del Presidente del Consiglio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3/2023, 1; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista* AIC, 4/2023, 296; C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024; M. Cavino, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024; B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024; N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere "forte" un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2024; T.E. FROSINI, *Le ragioni del premierato*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1/2024; M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC,* 1/2024, 1; A. STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Milano, 2024; M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di revisione costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2024; A. SPADARO, *Dal "parlamentarismo" al "premierato": le quattro vie percorribili*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2/2024, 101; F. Sorrentino, *I rischi del premierato*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 7/2024; T.E. FROSINI, *Il premierato e il diritto comparato*, in

Non solo. L'esperienza comparata ci consente di affermare che l'efficienza delle modalità di formazione dell'Esecutivo può essere testata solo alla luce di una valutazione complessiva che prenda in esame tutti gli altri strumenti di razionalizzazione e stabilizzazione introdotti in Costituzione, nelle prassi, nelle regole del diritto parlamentare, sia relative alla formazione dei gruppi, sia relative al controllo del Governo sui lavori parlamentari, e pure alla luce dello specifico contesto politico, della legge elettorale e delle dinamiche che si vengono a delineare tra gli organi costituzionali. Pertanto, per garantire l'omeomorfismo, la continuità topologica della forma di governo parlamentare indispensabile per il suo corretto funzionamento, le riforme devono evitare lacerazioni che facendo saltare le proprietà connaturate del triangolo, porterebbero ad una irreversibile deformazione di questo.

Ma c'è altro. La forma di governo parlamentare è quella che nel corso del tempo ha avuto la capacità di adattarsi maggiormente rispetto alle altre, alle metamorfosi del sistema.

La realtà sociale contemporanea sempre più complessa e "liquida", le sfide aperte da un corpo elettorale volatile e polarizzato, anche grazie alla presenza di nuove forme e canali di comunicazione, la crisi delle tradizionali espressioni della democrazia rappresentativa che sfocia nella doppia tendenza da un canto alla personalizzazione della politica e alla perenne campagna elettorale, dall'altra all'affermarsi di pratiche alternative di partecipazione portatrici di specifiche *issues* da parte di cittadini, rappresentano incognite che possono minare la stabilità di tutte le forme di governo parlamentari, maggioritarie e non, accentuandone la fluidità.

Per tornare a Vico concludo ponendo alcuni quesiti: i cambiamenti dei contesti di questi ultimi decenni sono stati tali da aver alterato il funzionamento e la morfologia della forma di governo parlamentare? E, soprattutto, i meccanismi di razionalizzazione immaginati a partire dal secondo dopoguerra possono essere reputati ancora idonei a rispondere alle esigenze di una realtà così velocemente in trasformazione come quella del XXI secolo?

Diritto pubblico comparato ed europeo, 3/2024, 747; M. VOLPI, *Premierato: una comparazione problematica,* in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2024, 753; R. CALVANO, *Premierato: disfunzionalità e criticità*, in *Il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e politica*, 3/2024, 30.

La rivista *Federalismi.it* ha organizzato un seminario su *Riforme istituzionali e forma di governo*, i cui interventi sono stati pubblicati sia in un focus della Rivista sia nel volume *Riforme istituzionali e forma di governo*, a cura di G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI, Torino, 2023. La maggior parte delle audizioni parlamentari sul premierato sono state raccolte in *Il dibattito costituzionale: le audizioni sul premierato,* a cura di G. DE MINICO e A. ZEI, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2024.