

# Come chiudere la transizione

Cambiamento, apprendimento  
e adattamento nel sistema politico italiano

a cura di  
Stefano Ceccanti  
Salvatore Vassallo

il Mulino

Studi e Ricerche

L'ELEZIONE DEL GOVERNO E  
LO SCIoglimento ANTICIPATO DELLE CAMERE  
NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

1. *Premessa*

Il dibattito sulle riforme istituzionali da introdurre nel nostro Paese si è andato viepiù arricchendo di riferimenti comparatistici. Come però accade quando l'accumulazione di conoscenze è connessa con orientamenti partigiani, la stessa ricostruzione degli ordinamenti vigenti negli altri Paesi presenta solo in parte ricostruzioni condivise. Le analisi in merito alla legittimazione dei Governi e allo scioglimento anticipato delle Camere risentono di queste tensioni. Il primo aspetto viene spesso considerato in modo strettamente formalistico, isolando alcune norme costituzionali, soprattutto dei testi più antichi che non hanno avuto bisogno di riforme esplicite perché si sono consolidati in via convenzionale.

Il risultato è che si rimarca in modo unilaterale la derivazione esclusivamente parlamentare degli esecutivi, ignorando il rilievo dei sistemi elettorali (alcuni dei quali almeno parzialmente inseriti nelle nuove Costituzioni) e alcune innovazioni normative inserite esplicitamente nelle Carte recenti (rilievo dei risultati elettorali come vincolo ai capi di Stato per la nomina, ruolo del Presidente della Camera bassa) che rendono evidente un generale trend teso a dare rilevanza giuridica e non solo politica alle scelte del corpo elettorale. Come ha scritto correttamente, anche in termini giuridici, Maurice Duverger, le forme di governo dei principali paesi democratici tendono tutte alla «monarchia repubblicana»; compensano cioè, per esigenza democratica, il crescente rilievo decisionale degli esecutivi con una loro responsabilità più diretta nei confronti del corpo elettorale.

Se così è, una novità discussa in questi ultimi anni, e già spontaneamente praticata nelle ultime elezioni politiche, l'affiancamento del candidato Premier designato al fianco del deputato da eleggere, si rivela nient'altro che una delle molte

plici e fisiologiche manifestazioni di questo trend. Il suo essere una novità giuridico-formale non può essere ragione di stupore così come non lo fu, per fare l'esempio più ravvicinato, la previsione nella Costituzione greca dell'automatismo della nomina presidenziale del leader del partito che avesse eventualmente ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi. Ciò che altrove è assicurato da elementi politici, convenzionali, se è ritenuto meritevole di essere riprodotto, richiede necessariamente, in assenza di alcuni requisiti, che le regole formali li surrogino.

Per quanto riguarda lo scioglimento anticipato il discorso è più complesso. Il suo ruolo decisivo di deterrente contro le crisi è assai consolidato in molta parte della dottrina straniera: per l'oggi basti richiamare gli scritti di Lauvaux, ma si pensi già al Bagehot di metà '800: «I leader di partito... possono costringere con una minaccia molto più potente di qualsiasi lusinga: il potere di scioglimento. Questo è il segreto che tiene insieme i partiti. L'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili; e questi vengono *raccolti* attraverso il legame di deferenza verso un individuo particolare, o attraverso la fede nei principi che quest'individuo rappresenta. Sentimenti che sono *mantenuti in vita* dalla paura che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi» [1995, 150; ed. or. 1867].

Questa realtà è ancor più oscurata in Italia, rispetto alla genesi elettorale dei Governi, da quattro diverse ragioni. La prima è simile a quella già vista per la formazione dei Governi: le forme esteriori sono rimaste in molti ordinamenti inalterate, per riverenza al Capo dello Stato monarchico, che continua a detenere formalmente almeno in parte tale potere. La seconda attiene alla storia costituzionale della prima fase della Repubblica italiana, in cui la non fungibilità della logica dell'alternanza finiva per proiettare una luce negativa sull'istituto, come rimedio patologico di ultima spiaggia da evitare in tutti i modi, dato che all'indomani di elezioni anticipate si sarebbe comunque dovuto ricontrattare la coalizione tra i protagonisti dello scontro: questa logica viene più o meno inconsciamente proiettata anche sugli altri ordinamenti. La terza ragione attiene alla ostilità per la radice storica dell'istituto, nato per riaffermare il rilievo del Monarca bilanciando i Parlamenti

democraticamente eletti. Ma con lo slittamento di fatto o anche di diritto di quel potere sui Primi Ministri, questa ostilità cade e si possono pertanto utilizzare nelle Carte più recenti espressioni più rispondenti alla realtà e sdrammatizzanti, come la «indizione di elezioni anticipate» (Danimarca e Svezia).

La quarta ragione risiede proprio nel carattere di deterrente dello scioglimento che, proprio perché efficace, resta tale, non si concretizza in scioglimenti effettivi, se non nei limitati casi in cui si procede o a brevi anticipazioni, in genere di non più di un anno, per cogliere il momento di popolarità più favorevole al Governo in carica, o a prendere atto dell'impossibilità di proseguire con la coalizione esistente in assenza di alternative. Chi però, come il nostro Paese per gli ordinamenti di Comuni, Province e Regioni, è passato da un sistema in cui lo scioglimento come deterrente non era possibile ad uno in cui è invece il perno della nuova forma di governo, dovrebbe cogliere meglio il suo valore. Rari sono infatti gli scioglimenti anticipati in Comuni e Province, ancora sconosciuti in tutte e 15 le Regioni ordinarie, ma non sfugge che la diversa stabilità ed efficienza degli esecutivi ne ha tratto alimento decisivo.

## 2. *La matrice comune e gli analoghi esiti monisti delle forme di governo europee (con l'eccezione francese)*

Le forme di governo dei Paesi dell'Unione europea presentano una storia comune che ha alle spalle il modello del parlamentarismo dualista (cioè con due organi di governo, il Re e l'esecutivo) con la sua congenita ambiguità. Secondo tale modello, praticato nel periodo orleanista francese (1830-1848 e poi le leggi costituzionali del 1875), in seguito elevato a teoria di equilibrio, l'organo esecutivo doveva essere nel contempo e in pari grado responsabile di fronte al Sovrano e all'assemblea parlamentare. L'equilibrio si fondava su «due armi equivalenti», la fiducia del Parlamento al Governo e lo scioglimento anticipato nelle mani del Capo dello Stato «in quanto organo dell'esecutivo, ma esterno al conflitto» [cit. in Lauvaux 1998, 165].

Due grandi fenomeni intrecciati, l'espansione del suffragio fino all'universalità dei cittadini maggiorenni e la crescita del

ruolo dello Stato nell'economia, portavano con sé una spinta al superamento di tale equilibrio provvisorio. I Governi, soprattutto nei Paesi medio-grandi, crescevano di importanza, in quanto organi strutturalmente più capaci di decidere velocemente e in modo dettagliato, non più quindi solo destinati ad eseguire decisioni conseguenti alle leggi dei Parlamenti, e ciò doveva saldarsi con una nuova legittimazione democratica, che poteva svilupparsi in *due diverse direzioni*. Anzitutto quella *monista* (cioè con un solo organo di governo), tipica dei Paesi che restavano monarchici (di fatto in Gran Bretagna e poi anche di diritto, come in Svezia e in Spagna), nei quali i sovrani finivano per essere estraniati dalla funzione di indirizzo politico e dalle sue controversie di parte e il Governo veniva a dipendere quindi dal solo Parlamento. È un movimento che si estende poi anche ad alcuni Stati repubblicani a elezione indiretta del Capo dello Stato come Germania, Italia, Grecia (specie dopo la revisione del 1986) e persino in uno Stato con elezione diretta, dove il Capo dello Stato era comunque privo di poteri incidenti sul Governo e di raccordo diretto col corpo elettorale al di là del momento dell'elezione (Irlanda, dove la figura era modellata sulla Corona inglese). Il monismo diventava prevalentemente maggioritario, cioè con una maggioranza che si crea al momento del voto, anche se restavano come importanti sacche di resistenza moniste non maggioritarie, la Francia fino al 1958-1962 e l'Italia fino alla prima parte degli anni Novanta.

Una seconda direzione è quella che potremmo definire *dualista rinnovata* (espressione cara a Lauvaux, equivalente a quella di semipresidenzialismo, ma meno contestabile perché raggruppa automaticamente tutti i Paesi con rapporto fiduciario e elezione diretta del Capo dello Stato, mentre per il semipresidenzialismo a seconda degli autori si includono certi Paesi e se ne escludono altri sulla base dei poteri attribuiti), propria dei Paesi nei quali la figura del Capo dello Stato è stata democratizzata con la sua elezione popolare diretta e nei quali, quindi, su questa nuova base di legittimità, appariva possibile che il Presidente mantenesse poteri di indirizzo (Finlandia, Austria, Francia e Portogallo). Sulla base della diversa strutturazione del sistema dei partiti i sistemi monisti, pur accomunati dal legame permanente di collaborazione tra mag-

gioranza parlamentare e Governo (rapporto di fiducia) finivano di fatto, come già accennato, col configurarsi in due sottotipi. In primo luogo quelli *monisti maggioritari*, in cui il corpo elettorale al momento del voto finisce per determinare tendenzialmente per l'intera legislatura la scelta di un programma, di un Governo e del relativo leader, con la possibilità dell'alternanza grazie alla strutturazione bipartitica o bipolare del sistema dei partiti; i parlamentari eleggono in varie forme il Premier, previamente vincolati ad un mandato popolare, esattamente come i grandi elettori americani rispetto all'elezione presidenziale, secondo quanto notato da Bagehot già per l'Inghilterra poco più di centoquaranta anni fa. La legislatura tende a durare quanto il suo primo Governo.

Il secondo sottotipo è quello dei sistemi *monisti non maggioritari*, in cui, dopo l'espressione delle scelte del corpo elettorale, si assiste o a stabili consociazioni al potere dei principali partiti o a frequenti rinegoziazioni di intese parlamentari per la formazione di vari Governi nella legislatura, in connessione alla strutturazione multipolare del sistema dei partiti. Così i *sistemi dualisti*, oltre che suddividersi anch'essi tra maggioritari (Francia post 1958-1962 e Portogallo) e non maggioritari (Austria e Finlandia), a seconda della strutturazione dei partiti intorno alle candidature per la leadership al vertice dello Stato (Francia) o del Governo (Portogallo, Austria, Finlandia senza più incertezze dopo il 1989) finiscono per sciogliere il dualismo o a favore dell'*egemonia presidenziale* o, per lo più, *governativa*.

L'esito complessivo mostra pertanto un quadro in cui, nonostante il fatto che «vari testi costituzionali restino dualisti nella loro presentazione» è innegabile una tendenza generale alla «cancellazione» di un ruolo attivo del Capo dello Stato [Grewe-Ruiz Fabri 1995, 482], per cui in 14 Paesi su 15 è il Primo Ministro a guidare effettivamente l'esecutivo, con la sola eccezione francese, centrata sul Capo dello Stato, eccezione rafforzata dalla riforma del 2000 (mandato quinquennale e precedenza delle presidenziali sulle legislative), che ha reso molto improbabili le coabitazioni. La fotografia finale dei Consigli europei col Presidente francese circondato dai Primi Ministri ci dice subito di più di qualsiasi ricostruzione dettagliata.

TAB. 15.1 L' «elezione» del Governo

Stato	Articoli Cost.	Data Cost. <sup>a</sup>	Ruolo del capo dello Stato
Austria	70 e 74	1929	Nomina e revoca <sup>b</sup> il Premier
Belgio	96	1994	Nomina e revoca, ma vincolabile <sup>c</sup>
Danimarca	14 e 15	1953	Nomina e revoca
Finlandia	61	2000	Esprime candidato
Francia	8	1958	Nomina <sup>d</sup>
Germania	63	1949	Esprime candidato; nomina di norma vincolata <sup>e</sup>
Grecia	37	1986	Nomina vincolata
Inghilterra	—	—	Nomina di norma vincolata
Irlanda	13	1937	Nomina vincolata
Italia	92	1948	Nomina
Lussemburgo	77	1868	Nomina e revoca
Olanda	42 e 43	1983	Nomina e revoca
Portogallo	133, 187 e 195	1982	Nomina e revoca <sup>f</sup>
Spagna	99	1978	Esprime cand. con Pres. Camera; nomina vincolata
Svezia	6.02	1975	Nessun potere; Pres. Camera esprime candidato

<sup>a</sup> Data di entrata in vigore degli articoli sulla forma di governo

<sup>b</sup> Potere di fatto mai esercitato e considerato non esercitabile poiché per le Presidenziali non si candidano leaders di partito

<sup>c</sup> Dalla camera in caso di mozione costruttiva

<sup>d</sup> Di fatto, in periodo di coincidenza di maggioranze, si è imposto un potere di revoca del Primo Ministro poiché il Presidente è il leader della maggioranza

<sup>e</sup> In caso di mozione costruttiva e di elezione parlamentare di un candidato a maggioranza assoluta; a maggioranza relativa può scegliere tra nomina e scioglimento

<sup>f</sup> Soltanto «per assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche»

### 3. L'elezione del Governo

Le norme costituzionali sulla nascita dei Governi (tabella 15.1) non prevedono in alcun caso nei sistemi monisti un'elezione diretta, ma sono comunque andate, con i testi più recenti, nella direzione di un vincolo più stringente tra il voto degli elettori a una maggioranza parlamentare e l'elezione (o la nomina) del relativo leader per l'intera legislatura, riducendo i margini di scelta del Capo dello Stato. La registrazione delle

decisioni del corpo elettorale si fa valere o attraverso il ruolo dei partiti in Parlamento o delle prime autorità elette dai Parlamenti per effetto quasi diretto del voto popolare, cioè dei Presidenti delle Camere basse. Questi ultimi, nelle Costituzioni monarchiche più recenti, o sostituiscono per intero (Svezia) o affiancano (Spagna) il Sovrano in modo esplicito nelle delicate mediazioni politiche in modo da ricondurre a una scelta (pur mediata) del corpo elettorale l'esercizio di margini di intervento di discrezionalità politica. Ciò che implicitamente già avveniva in Inghilterra, Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Olanda e nella medesima Svezia sin dalla Prima Guerra Mondiale. Così, in linea generale, le Costituzioni più recenti non partono più dalla nomina del Capo dello Stato, ma ci parlano anzitutto della istituzionalizzazione della figura di *candidati alla carica di Primo Ministro*, magari dopo la formalizzazione di consultazioni con i partiti rappresentati in Parlamento, candidati che solo dopo l'elezione parlamentare sono nominati alla carica con un intervento notarile del Capo dello Stato (Finlandia dal nuovo testo del 2000, Germania, Grecia dopo la revisione del 1986 in modo ancor più pronunciato, Irlanda, Spagna e Svezia).

In Germania, in caso di fallimento del primo candidato espresso dal Capo dello Stato, spetta alla camera bassa designarne un altro (il che retroagisce sul margine di scelta del Presidente, restringendolo sin dall'inizio); in Irlanda la procedura è interamente nelle mani della Camera; in Svezia è il Presidente della Camera a scegliere il candidato Primo Ministro, che è considerato eletto se non ottiene una maggioranza di voti contrari; in Spagna la scelta del candidato è congiunta tra il Re e il Presidente della Camera; la Grecia presenta una rigida sequenza che inquadra il ruolo notarile del Capo dello Stato con una *nomina immediata in presenza di un leader che abbia ottenuto una maggioranza assoluta di deputati per il suo partito* (siamo vicinissimi alla giuridicizzazione di un'elezione diretta congiunta con la maggioranza) o, in mancanza, con le candidature secondo la forza decrescente dei principali partiti. Anche uno dei testi di dualismo rinnovato, quello portoghese, prevede la nomina da parte del Capo dello Stato, ma «*tenendo conto dei risultati elettorali*» (articolo 187) e la stessa revoca presidenziale del Governo, dalla revisione del 1982, si in-

tende limitata a casi estremi «per assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche» (articolo 195). Tutto tende a rispondere alla logica di favorire un passaggio quasi immediato dal corpo elettorale alla nascita del Governo, ad un'elezione sostanzialmente diretta del medesimo, giacché il ruolo dei mediatori è costruito per ratificare le volontà degli elettori e non per intralciarla o per godere, in condizioni normali, di margini eccessivi di interpretazione delle loro volontà. Insieme alle vecchie costituzioni monarchiche (Gran Bretagna, Danimarca, Lussemburgo, Olanda, oltre a quella belga non modificata sulla genesi del Governo, ma con compressione successiva della re dovuta alla mozione costruttiva) che però possono fare eccezione solo apparente (di fatto l'istituzione monarchica può persistere solo perché è neutralizzata nelle sue funzioni politiche) e ad alcune del nuovo dualismo (Francia, Austria), solo l'Italia, col suo articolo 92, fa eccezione, prevedendo direttamente la nomina di un effettivo Governo, saltando candidature, consultazioni, ecc., anche se l'articolo 94 si incarica poi di ricondurre entro dieci giorni il medesimo al rapporto fiduciario con le Camere.

Nella realtà dei fatti anche l'Austria non fa eccezione a causa della strutturazione del sistema dei partiti imperniati su *leader* che non si presentano alle elezioni presidenziali, scegliendo per tale ruolo solo *outsider* o figure di secondo piano (come in tutti i Paesi dualismo rinnovato, Francia esclusa), e così anche l'Italia in condizioni normali di tenuta del sistema dei partiti sia nella prima fase della Repubblica sia, in modo diverso e talora tormentato, dopo le riforme elettorali del 1993. La Presidenza Scalfaro coi Governi tecnici ha visto importanti eccezioni, ma senza l'elezione diretta manca al Capo dello Stato un chiara condizione necessaria (anche se non sufficiente) per svolgere tale funzione in modo permanente. L'unica vera eccezione resta pertanto la già ricordata Francia.

A prescindere dalle autonome dinamiche parlamentari, è immaginabile una genesi diversa dei Governi, a partire dal Capo dello Stato, in corso di legislatura? Il potere di revoca dei Governi è sicuramente inutilizzabile nei regimi monarchici, laddove le Carte non siano ancora state aggiornate espungendolo, mentre in quelli monisti è assente (faceva formalmente eccezione la Grecia fino al 1986, ma era sostanzialmen-

te inutilizzabile), è previsto in alcune delle forme neo-dualiste (Austria, Portogallo con la cautela già citata, Francia). In quest'ultimo caso, a dire il vero, non vi è un formale potere di revoca del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato, ma per un verso, in termini strettamente giuridici, il potere di scioglimento anticipato affidato al solo Presidente (è uno dei suoi atti esenti da controfirma) tende ad assorbirlo, per altro verso la mozione di sfiducia può essere politicamente minacciata dai parlamentari legati al Presidente nei confronti del Primo Ministro, tranne che nei casi di coabitazione. Per questo i Primi Ministri preferiscono dimettersi prima, inchinandosi all'inquilino dell'Eliseo, vero dominus della maggioranza.

Scartata la possibilità, fuori dalla Francia, in situazioni normali, di Governi di derivazione presidenziale durante la legislatura, è però possibile che le maggioranze parlamentari si compongano in maniera diversa, svincolandosi dal mandato elettorale, utilizzando effettivamente le norme relative alla sfiducia? Essendo lo Stato contemporaneo Stato dei partiti questa eventualità è limitata a casi estremi: nelle forme di governo non maggioritarie le crisi sono di norma extra-parlamentari con la fuoriuscita di componenti della maggioranza, dopo di che il Premier uscente, privato della possibilità di condurre in porto il suo programma legislativo e desideroso di poter tornare al Governo, non affronta un voto dal certo esito negativo; nelle forme maggioritarie pesa il rischio delle elezioni anticipate pressoché immediate che incombe su chi abbia l'intenzione di determinare la crisi. Ciò spiega il sostanziale mutamento di funzione della cosiddetta mozione di sfiducia costruttiva laddove si siano consolidate convenzioni costituzionali tipiche di una forma maggioritaria che sono in evidente contraddizione con tale strumento, il quale ammette come legale un mutamento di maggioranza svincolato dal mandato popolare. Essa può pertanto essere utilizzata solo come momentanea eccezione, come dimostra la storia costituzionale tedesca, in cui l'unico successo si ebbe l'1 ottobre 1982, col passaggio dei liberali dall'alleanza di centro-sinistra con la Spd a quella di centro-destra con la Cdu-Csu, seguito già il 13 ottobre da una dichiarazione pubblica del neo-Cancelliere Kohl di voler ricorrere a nuove elezioni il 6 marzo successivo, il 13 dicembre da un rigetto della questione di fiducia posta dal Cancelliere

provocata dal voto negativo di parte della maggioranza in modo concordato per riunire le condizioni per lo scioglimento anticipato. In alternativa, come nel caso spagnolo, la mozione costruttiva può essere utilizzata da parte del principale partito di opposizione per segnalare la leadership alternativa di Governo in caso di futuro successo elettorale (mozione Gonzalez nel 1980, battuta alla Camera, ma coronata poi dal successo elettorale due anni dopo; mozione Hernandez Mancha nel 1987, con esito doppiamente negativo).

Nel secondo dopoguerra, tra le grandi democrazie europee, si segnalano solo due altri casi di mozione di sfiducia approvata, oltre a quello appena ricordata della Germania nel 1982: in Francia nel 1962 (mozione formalmente rivolta al Premier Pompidou, ma in realtà contro il Presidente De Gaulle che si era fatto formalmente proporre da Pompidou il referendum sull'elezione diretta del Capo dello Stato) e in Inghilterra nel 1979 contro il Governo laburista minoritario di Callaghan, a cui venne meno il sostegno esterno del Partito Nazionalista Scozzese SNP. Entrambi casi seguiti da scioglimenti anticipati con forti penalizzazioni per chi aveva determinato la crisi: i moderati di centro-destra dissidenti da De Gaulle, che ne uscì oltre modo rafforzato, i partiti nazionalisti travolti dalla maggioranza assoluta thatcheriana. Questi mutamenti rivelano che in realtà il modo di far valere la responsabilità in sede parlamentare, pur registrando una certa continuità di strumenti, come la presentazione di mozioni di sfiducia, segnala un profondo scarto di logica che si raccorda alle convenzioni relative al mandato elettorale dei Governi: l'intento di controllo, di far valere la responsabilità, è svincolato dalla concreta possibilità di una sanzione immediata in sede parlamentare e si raccorda ad una eventuale successiva responsabilità in quella che è emersa la sua *nuova sede naturale, quella elettorale* [Lauvaux 1994].

#### 4. I sistemi neo-dualisti

Come già accennato, nei sistemi di nuovo dualismo l'elezione diretta, pur necessaria per configurare almeno potenzialmente uno stabile ruolo di indirizzo (e non solo fasi di

supplenza quali sono consentite da Costituzioni prive di elezione diretta, ma con tracce dualiste come l'Italia), non è di per sé sufficiente. Occorrono poteri che possano configurare un raccordo col corpo elettorale al di là del momento della propria elezione, in primis il potere di scioglimento discrezionale della Camera politica o, in alternativa, un potere di revoca del capo del governo che possa, attraverso il suo esercizio o comunque la minaccia di esso, di ottenere la controfirma allo scioglimento ove prescritta. In presenza di tali condizioni il sistema è aperto a un'effettiva dinamica dualista: l'elezione del Capo dello Stato è anche possibile anticipazione dell'elezione di un Governo ad esso legato attraverso l'ulteriore passaggio di elezioni parlamentari contestuali o quasi contestuali, cioè temporalmente tali per cui gli elettori siano chiamati a confermare la scelta fatta alle presidenziali.

È vero che riemergono spesso «interrogativi sulle concepibilità di una riattivazione» [Grewe-Ruiz Fabri 1995, 482] dei poteri previsti nei testi e non utilizzati nella pratica, ma l'*imprinting costituzionale*, l'insieme di convenzioni e consuetudini consolidate nei primi anni fa resistenza a tale eventualità: sia che l'elezione diretta si sia inserita in un sistema già strutturato intorno alle elezioni parlamentari come in Austria (prevista dal 1929, ma praticata solo dal 1951), dove ha quindi «generato l'abitudine a non presentare leaders politici», sia dove, come in Portogallo, un Presidente della Repubblica nella fase di transizione abbia fallito nell'intento di costruire una forza politica plasmata su di lui in modo da «assicurare la coincidenza delle maggioranze» [Ivi, 493 s.; si trattava del Generale Eanes].

Non solo possiamo fare queste affermazioni in senso statico, sottolineando come persistente eccezione solo quella francese, ma scorgiamo anche un indubbio trend, a partire dalle più recenti revisioni costituzionali dei testi del nuovo dualismo. La già richiamata delimitazione nel 1982 del potere presidenziale di revoca del Governo in Portogallo per «assicurare il regolare funzionamento delle istituzioni democratiche» non ne ha intaccato in modo decisivo il suo carattere discrezionale. In ultima analisi il Capo dello Stato resta il giudice ultimo dell'interpretazione di quella limitazione; può certo decidere di non utilizzare tale potere per timore di conseguenze politi-

TAB. 15.2 *L'ampiezza del potere di indire elezioni anticipate*

Stato	Articoli Cost.	Titolare	Motivazioni
Austria	29, 67 e 70	PdR; Parlamento	Libere <sup>1</sup>
Belgio	46, 96 e 106	Re	Solo sanzione
Danimarca	14 e 32	Re (Premier)	Libere
Finlandia	26	PdR su proposta Premier	Libere
Francia	12	PdR	Libere
Germania	63 e 68	PdR	Solo sanzione <sup>2</sup>
Grecia	41	PdR su proposta Governo	Sanzione+libere
Inghilterra	–	Re su proposta Premier	Libere
Irlanda	13	PdR su proposta Premier	Libere
Italia	88 e 89	PdR e Premier	Libere <sup>1</sup>
Lussemburgo	74	Re	Libere
Olanda	47 e 64	Re (Premier)	Libere
Portogallo	133, 140 e 172	PdR	Libere
Spagna	99 e 115	Re; Pres. del Governo <sup>3</sup>	Sanzione+libere
Svezia	3.4, 6.3 e 6.5	Governo	Sanzione+libere

<sup>1</sup> Formalmente libere, in realtà solo sanzione

<sup>2</sup> Formalmente sanzione, in realtà libere

<sup>3</sup> Se sanzione controfirma il Presidente della Camera, se libere propone il Premier e decreta il Re

che negative, ma ciò accadeva anche in precedenza senza quella limitazione. Tuttavia l'intervento formale indica una chiara volontà limitativa, l'intento di perseguire una normale esclusività del rapporto fiduciario maggioranza (derivata dalle elezioni)/Governo. La nuova Costituzione finlandese del 2000 è l'altro importante elemento innovativo del quadro europeo per le forme del nuovo dualismo, anticipata già in precedenza da varie revisioni incrementali: essa ha largamente ridotto i poteri del Presidente, limitandoli sostanzialmente a un potere condiviso nell'ambito della politica estera (articolo 93.1), esclusa comunque quella europea, rimessa al raccordo Governo-Parlamento (articolo 93.2) e al potere di opporsi ad una richiesta del Primo Ministro di sciogliere anticipatamente la camera (articolo 26.1).

Gli altri poteri scompaiono e la nomina del Primo Ministro è rigidamente vincolata alla scelta della camera, anche nel caso di elezione parlamentare di un Premier a maggioranza relativa (articolo 61). Giova altresì segnalare che questo carattere

sempre più residuale di poteri formali forti (e del loro uso sostantivo) dei Capi di Stato eletti direttamente è ancor più evidente nelle nuove democrazie del Centro e dell'Est Europa, candidati all'ingresso nell'Unione, dove pure l'elezione diretta è nettamente dominante. Interessante è anche la dinamica delle revisioni: sono aumentati negli ultimi anni gli Stati con elezione diretta (si sono aggiunti Slovacchia e Jugoslavia, quest'ultima con una Costituzione rimasta per il resto sostanzialmente invariata), ma il *trend*, rispetto ai poteri, dove essi sono stati modificati, è stato univocamente alla riduzione degli stessi. In conclusione, in tutto l'arco dei Paesi membri e candidati, *solo in Francia e in Romania (dove essa è contestuale al primo turno per l'elezione del Parlamento) l'elezione popolare del Presidente ha conseguenze significative sull'«elezione» del Governo*, né appare ragionevole immaginare che l'imprinting costituzionale di altri Paesi possa modificarsi. L'elezione del Governo si gioca lì (in forma mediata o immediata) a partire dalle sole elezioni parlamentari.

##### 5. *Il potere di scioglimento: una tendenza generale al suo incisivo ruolo deterrente*

I testi costituzionali europei sono divisi tra due concezioni dello scioglimento anticipato (tabella 15.2). Una prima lo delimita in modo restrittivo, consentendolo solo come sanzione rispetto alla comprovata incapacità di formare un qualsiasi Governo, cioè come mera presa d'atto dell'impossibilità di proseguire la legislatura in modo efficiente (il testo belga, che si spiega per limitare tale potere, formalmente assegnato al Re, e quello tedesco, per reazione all'esperienza di Weimar). Si tratta di un sostanziale autoscioglimento e quindi di un limite deterrente, destinato a restare quasi sempre inefficace giacché, pur di evitare un rinnovo anticipato della legislatura, le assemblee non sono certo prive di capacità combinatorie di nuove maggioranze. Questa concezione è stata condivisa anche nelle esperienze costituzionali austriaca ed italiana, anche se i testi costituzionali avrebbero potuto essere interpretati in modo del tutto diverso, non essendovi traccia delle limitazioni presenti in Germania e Belgio. La concezione dominante nei

testi, non limitando le motivazioni, lasciandole sostanzialmente libere, consente, nella logica già descritta da Bagehot e richiamata in precedenza, allo scioglimento di porsì come deterrente preventivo rispetto alle crisi di governo, soprattutto a favore degli esecutivi nati in seguito a mandato elettorale [Lauvaux 1983, 68-76]. Un potere ribattezzato talora (Danimarca e Svezia) anche più correttamente (e meno traumaticamente perché rende meglio l'idea del ricorso agli elettori e non di una forzatura regia come in passato) come *facoltà di indire elezioni anticipate*.

Le Costituzioni di Spagna, Svezia e Grecia sono esplicite nel prevedere tutte e due le figure: vi è sia lo scioglimento-sanzione per incapacità di formare una maggioranza ma anche un potere discrezionale (in Spagna al Re vincolato da una proposta del Presidente del Governo, in Svezia direttamente al Governo, anche a quello sfiduciato entro una settimana dalla sfiducia, in Grecia al Presidente della Repubblica su richiesta vincolante del Governo dopo aver ottenuto un voto di fiducia) che prescinde da tale eventualità. La titolarità formale dello scioglimento con motivazioni libere nelle Costituzioni monarchiche (tranne i due testi recenti appena citati) spetta al Re, ma di fatto slitta verso i Primi Ministri (Danimarca, Inghilterra, Lussemburgo, Olanda); in quelle del nuovo dualismo è attribuita al Presidente (Austria, Francia, Portogallo) o verbalizza l'evoluzione di quelle monarchiche con una proposta tendenzialmente vincolante del Premier al Capo dello Stato (Finlandia, Irlanda); nei Paesi monisti repubblicani o vi è anche lì questo modello (Grecia) o un ruolo più pronunciato del Presidente (Italia; nascosto in precedenza dalla strutturazione del sistema dei partiti e poi emerso in tutte le sue caratteristiche di decisione squisitamente politica e non di garanzia nello scioglimento accordato di fine 1993 e ancor più in quelli negati di fine 1994 al Governo Berlusconi I e dell'ottobre 1998 al Governo Prodi).

In tale concezione i Governi o, meglio, i loro Premier (giacché anche quando titolare è il Governo nel suo complesso, il Premier ha comunque a disposizione, Italia esclusa, o un potere totalmente discrezionale di revoca dei ministri o quanto meno di proposta di revoca al Capo dello Stato) possono così scegliere il momento di ritornare di fronte ai loro elettori.

Ciò sia quando si tratti di anticipare di pochi mesi il voto in presenza di sondaggi confortanti che lascino presagire la conferma di una maggioranza tranquilla, sia quando si tratti con tale deterrente di ricondurre a disciplina parti minoritarie riotose di una maggioranza, sulla base dell'esperienza inglese che vede come obiettivo il voler «ricostituire o confortare una maggioranza» [Grewe-Ruiz Fabri 1995, 550]. Tale tendenza è favorita dalla presenza di sistemi elettorali selettivi (maggioritari o proporzionali corretti, anche parzialmente costituzionalizzati come in Spagna e in Svezia) grazie ai quali le elezioni anticipate si traducono in un potenziale ingente spostamento di seggi, soprattutto «disastroso» per «componenti della maggioranza» che volessero «allearsi con l'opposizione» [Grewe-Ruiz Fabri 1995, 557]. In essa finisce di fatto per convergere anche l'esperienza tedesca, come si chiarirà tra breve, in obiettiva relazione con altre convenzioni stabilizzatesi sin dal 1961: «il carattere pubblico delle alleanze tra i partiti» prima delle elezioni e «allo stesso tempo del nome dei candidati alla Cancelleria» che porta «a concepire difficilmente un cambiamento di alleanza che non sia ratificato dagli elettori». È una tendenza che produce conseguenze palesi nelle fasi di strutturazione del sistema dei partiti: genera «un effetto dissuasivo» che modella «i comportamenti politici e che rende in seguito inutile di farvi ricorso», almeno nelle intensità iniziali [*Ibidem*, 557].

L'Italia e l'Austria, invece, come accennato, segnano una tendenza logicamente inversa rispetto a quella tedesca: la lettera della Costituzione consentirebbe lo scioglimento di maggioranza, senza tipizzazione, ma nella realtà è prevalso un uso solo nel senso di uno scioglimento-sanzione.

Spesso tale evoluzione è sminuita facendo riferimento a casi-limite di rarissima evenienza o erroneamente ricostruiti. In particolare ciò coinvolge il caso inglese, anche per la mancanza di una Costituzione scritta che risolva chiaramente i dubbi, come avviene invece in modo netto in alcune delle già citate Costituzioni monarchiche più recenti (Spagna e Svezia). Per l'Inghilterra vengono anzitutto citati i casi di sostituzione di Premier all'interno di maggioranze immutate, ma ciò, anche se si presenta come rara eccezione, non confligge affatto con l'idea di mandato elettorale che è tenuta ferma dalla continuità del partito di maggioranza ed anzi, come nell'ultimo caso

verificatosi, quello Thatcher/Major del 1990, è direttamente finalizzato al rinnovo del mandato medesimo, sostituendo in fine di legislatura il candidato per l'elezione politica successiva. Per altro verso viene citato il potere di apprezzamento regio della richiesta di scioglimento del Premier in situazione di maggioranza parlamentare incerta. È l'unico ormai ipotizzabile, dato che quelli più «forti» di una iniziativa regia sono da molto tempo impensabili: l'ultimo si è verificato nel 1834; un altro fu prospettato senza esito nel 1913, censurato con forza dal Premier Asquith che lo bollò sostenendo che esso «avrebbe trasformato la Corona nella palla che si disputano le fazioni rivali» [cit. in Lauvaux 1998, 416]. L'ipotesi di una possibile richiesta di un Governo minoritario risale come ultimo caso al Governo Wilson nel 1974, in cui, di fronte ad un emendamento proposto congiuntamente da Conservatori e Liberali vi fu uno scontro fra tesi costituzionali opposte. I laburisti a cominciare dal Premier, con più insistenza nell'ala di sinistra, rivendicavano un automatismo tra richiesta e concessione, i conservatori e i liberali vi si opponevano. La Regina fece sapere che, pur riservandosi in astratto un potere di apprezzamento, in concreto, avendo a inizio legislatura il Premier conservatore uscente Heath già tentato un accordo coi liberali che non si era realizzato, avrebbe concesso le elezioni anticipate senza verificare di nuovo l'esistenza di una coalizione di ricambio a quella che si era insediata a inizio legislatura. La deterrenza funzionò: appurata la volontà della Regina l'emendamento fu ritirato [cfr., *amplius*, Ivi, 417 s.].

Ancora meno discutibile, e questo è il dato di normalità costituzionale, di gran lunga più importante, è l'efficacia della deterrenza quando essa sia agitata dai Premier dei tradizionali Governi di maggioranza, dove per definizione il Sovrano non avrebbe mai una soluzione di ricambio: lo stesso Wilson, già al Governo dal 1964, in quella precedente legislatura, soprattutto nel 1969, ebbe a minacciare le elezioni anticipate contro i comportamenti riottosi della sua minoranza di sinistra. È evidente che ove i dissensi superino la soglia della maggioranza della maggioranza medesima individuando un sostituto, il Premier si dimetta e non prospetti lo scioglimento, ma ciò per il semplice motivo che non verrebbe ricandidato dal suo partito, non essendovi elezione formale e separata. Ciò non di me-

no, finché tale erosione di consensi non si verifichi, i Primi Ministri possono sempre minacciare, talora effettivamente minacciano, e in casi limite persino ricorrono allo scioglimento anticipato per dominare le parti estreme riottose della propria maggioranza. Ciò soprattutto quando la maggioranza in seggio sia limitata (il che accade comunque non frequentemente in Inghilterra stante il sistema elettorale maggioritario puro), col rischio che dissensi anche limitati impediscano l'attuazione del programma, e quando si ravvisi la ragionevole prospettiva di ampliarla. Questo ragionamento vale ancor più uscendo dall'Inghilterra coi suoi Governi monopartitici e andando sul Continente, dove, come emerge ad esempio nel caso spagnolo nelle legislature segnate da Governi di maggioranza relativa con l'appoggio esterno dei partiti nazionalisti, la minaccia di elezioni anticipate e talora il loro uso effettivo è una strategia alternativa alle pesanti condizioni poste da questi ultimi, rispetto in particolare al federalismo fiscale. Basti vedere l'ultimo scioglimento Aznar di fine 1999, anticipato di qualche mese, che ha dato il risultato previsto di una maggioranza assoluta popolare, emancipatasi dall'eccessivo condizionamento dei nazionalisti catalani di Pujol.

Per ciò che concerne l'esperienza tedesca, il potere di scioglimento discrezionale è emerso sulla base di un'interpretazione evolutiva dell'articolo 68 della Legge Fondamentale, il quale, in origine, era stato costruito per consentire solo un limitato scioglimento-sanzione in seguito al rigetto della questione di fiducia posta dal Cancelliere e all'incapacità della Camera bassa di eleggere a scrutinio segreto un nuovo Cancelliere a maggioranza assoluta entro i successivi ventuno giorni. Il passaggio decisivo è il precedente Brandt del 1972: il Cancelliere era stato eletto nel 1969, sulla base dei risultati elettorali che avevano premiato la coalizione social-liberale, con due soli voti in più della maggioranza assoluta (251 rispetto al quorum di 249); a seguito di alcune defezioni individuali, il 27 aprile 1972 l'opposizione Cdu-Csu tentò l'approvazione di una mozione costruttiva, fermandosi però a quota 247, 2 seggi in meno del quorum. Rispetto a questa complicata situazione parlamentare e al rischio di ulteriori dissensi, il 20 settembre Brandt non solo pose la fiducia, ma non fece prendere parte al voto i suoi ministri, provocando così artificialmente il rigetto

della medesima e riunendo le condizioni per il desiderato scioglimento, andando verso la prevista vittoria elettorale. Quel precedente rivelò quindi che il ricorso alla questione di fiducia può essere utilizzato come deterrente verso smottamenti della maggioranza, prima o dopo la presentazione di una mozione costruttiva, ed anche come vero e proprio via libera verso elezioni anticipate (a cui il Presidente della Repubblica è tenuto a dare il suo consenso, non avendo margini discrezionali) quando la situazione parlamentare sia comunque logorata e i risultati elettorali siano previsti come positivi. Non è pertanto un caso che la Costituzione spagnola, scritta nel 1978, che in altri punti ha ripreso quasi letteralmente le norme scritte in Germania, qui, col suo articolo 115, abbia mutuato ciò che accade di fatto con l'interpretazione evolutiva dell'articolo 68 della Legge Fondamentale, evitando di rifarsi alla lettera del testo tedesco che impone una inutile deviazione procedurale per chi, come il Costituente spagnolo, ritenga di dover configurare un ruolo del Governo come comitato direttivo della maggioranza. Meno significativo è invece il precedente Kohl di fine 1982 perché in quel caso l'artificioso rigetto della questione di fiducia (che abbiamo già descritto in precedenza segnalandone la finalità: rientrare nelle convenzione maggioritaria elettorale della forma di governo chiudendo la parentesi della mozione costruttiva), ottenuto facendo votare in tal senso una parte dei deputati del centrodestra, era voluta da una solida maggioranza, contro la volontà della quale nulla può nessuna norma costituzionale di una forma di governo in cui sia previsto uno scioglimento anticipato. Esso sarà ottenuto comunque, indipendentemente dalle motivazioni e dalle procedure ristrette in cui è configurato.

Appare quindi come costante delle forme di governo delle democrazie medio-grandi il ruolo decisivo, talora anche giuridicizzato, del corpo elettorale come organo regolatore della forma di governo, sia in entrata (sostanziale automatismo di indirizzo tra voto popolare e elezione parlamentare del Premier, come per i Grandi elettori presidenziali negli Usa) sia in uscita (minaccia del ricorso a elezioni anticipate come deterrente o, talora, anche loro effettivo svolgimento). Non si darebbe «monarchia repubblicana» senza tale decisivo deterrente.