

LUCA DELL'ATTI\* E PIERCARLO MELCHIORRE\*\*

## Su alcuni tratti distintivi delle forme di governo in Spagna e Italia. Sistemi nazionali e regionali a confronto alla luce della recente ipotesi del c.d. premierato elettivo\*\*\*

ABSTRACT (EN): In the light of the constitutional bill of “elective premiership”, the article analyzes the pivotal role, in the cabinets, of the leader and/or parties coalition. With this aim, we compare the Spanish and Italian national and regional systems and we observe that the first find a solution to the stability crisis in the fluidity that is a proper feature of parliamentarism, while the later resort to institutional tools that stiffen the systems by placing them at the borders of the parliamentary form of government.

ABSTRACT (IT): Considerata la proposta di riforma costituzionale del c.d. “premierato elettivo”, l'articolo indaga la tensione fra dimensione coalizionale e leaderistica dell'Esecutivo tramite il confronto tra i sistemi nazionale e regionale spagnolo e italiano, registrando che, mentre i primi trovano nella fluidità propria dei regimi parlamentari una soluzione alle crisi congiunturali di stabilità, i secondi – nel tentativo di raggiungere lo stesso obiettivo - utilizzano meccanismi istituzionali di irrigidimento, così collocandosi ai confini della forma di governo parlamentare.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Regole e regolarità della forma di governo italiana, fra mediazione e convenzioni partitiche. – 3. Il sistema regionale e comunale quale modello di un assetto di governo monocratico e iper-stabilizzato. – 4. Mediazione politica e tensione coalizionale: la risposta spagnola alla crisi di stabilità. Dallo Stato centrale... – 5. ...alle comunità autonome. – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

I sistemi di governo parlamentari si connotano, pur nelle diffuse varianti che assumono a seconda degli ordinamenti in cui risultano positivizzati, per una significativa fluidità che attribuisce formalmente ai parlamenti e sostanzialmente ai partiti ivi rappresentati il compito di fare e disfare i governi. Di certo, in molti di essi, le elezioni, oltre a determinare l'equilibrio numerico dei partiti in Parlamento, svolgono anche la funzione di designare il premier in via di fatto, interponendo passaggi solo formali fra l'esito elettorale e la sua nomina, per via di peculiari sistemi elettorali, atavici costumi costituzionali o congegni di razionalizzazione.

---

\* Ricercatore in diritto costituzionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

\*\* Dottorando di ricerca in diritto pubblico comparato (corso di dottorato in “Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione”) – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

\*\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Pur trattandosi del risultato di una riflessione condivisa dagli autori, si segnala che i paragrafi 1, 2 e 3 sono stati scritti da Luca Dell'Atti, i paragrafi 4, 5 e 6 da Piercarlo Melchiorre.

Eppure, anche in questi casi, il ruolo dei partiti, cioè della componente rappresentativa del sistema, resta determinante.

In questo panorama, il sistema italiano fa eccezione per l'elevato grado di de-razionalizzazione che rende l'esigenza di mediazione fra i partiti particolarmente pressante, nonché per il ruolo singolarmente ampio di gestione delle crisi assegnato (o almeno non esplicitamente negato) al Capo dello Stato. Per molto tempo criticato per il suo carattere distonico nel panorama comparato, è stato oggetto di svariati tentativi di riforma: di essi, tutti falliti, molto diversi eppure accomunati da una qualche forma di monocratizzazione del sistema, il coronamento sembra la proposta di revisione costituzionale avanzata dal governo in carica al tempo in cui si scrive, che tenta di risolvere le problematiche legate alla debole razionalizzazione del sistema tramite l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, il suo rafforzamento con un premio di maggioranza e la sua stabilizzazione col ricorso al meccanismo del *simul-simul*. Una formula che potrebbe portare il sistema italiano al di fuori —o comunque ai limiti— della forma di governo parlamentare, nella quale i canali di legittimazione del vertice dell'Esecutivo sono prevalentemente indiretti e la componente plebiscitaria non sovrasta quella rappresentativa<sup>1</sup>.

In effetti, si ha difficoltà a rinvenire referenti comparati della proposta di revisione —a parte il caso israeliano, comunque diverso e di breve vita—, mentre la logica maggioritaria e monocratica (ma anche i congegni in concreto adoperati per realizzarla) rimanda esplicitamente al sistema locale e regionale italiano. Uno degli argomenti utilizzati a sostegno della riforma riguarda proprio la legittimazione diretta del Presidente del Consiglio<sup>2</sup>, vista con favore perché porterebbe chiarezza agli esiti elettorali e coerenza fra questi e la successiva formazione dell'Esecutivo. In effetti, l'ultimo decennio di storia costituzionale italiana si connota per un tasso di variabilità di formule inedite per un assetto caratterizzato dalla debolezza endemica del Governo<sup>3</sup> ma da una significativa stabilità di sistema. La difficoltà dei partiti di trovare soluzioni di governo temporalmente credibili ha portato alla formazione di due gabinetti tecnici (Monti e Draghi), anche in risposta all'emergenza, rispettivamente, economica e sanitaria.

Le stesse emergenze e le conseguenti medesime ventate di instabilità hanno notoriamente riguardato altri ordinamenti europei, anche per la natura dilagante di entrambe le emergenze, nonché del pervasivo ruolo d'indirizzo dell'Ue nell'uniformare le scelte dei governi nazionali. La conseguente crisi di consenso tanto dell'assetto sovranazionale quanto dei sistemi partitici nazionali ha alimentato lo spirare di venti populistici di vario colore politico, che in taluni sistemi hanno avviato un processo di istituzionalizzazione. Paradigmatici, in tal senso, l'Italia, ove il M5s, da movimento anti-sistema, ha guidato tutti i governi della XVIII legislatura con alleanze molto diversificate, e la Spagna, in cui, la stabile collocazione nel sistema partitico e nelle assemblee parlamentari da parte di Podemos e Ciudadanos prima, di Vox poi, ha interrotto

---

<sup>1</sup> I riferimenti sono, rispettivamente, ai classici A. LIPHJART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001 e E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, L. CIAURRO, C. FORTE (a cura di), Giappichelli, Torino, 1994.

<sup>2</sup> Così T.E. FROSINI, *Il premierato e i suoi nemici*, in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, p. XX, secondo cui, se si terrà il referendum, questo porrà agli elettori «una domanda chiara e semplice: vuoi tu cittadino eleggere il capo del governo nazionale, così come eleggi, da trenta anni, il capo del governo comunale e regionale?».

<sup>3</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica*, Carocci, Roma, 2002.

una stagione quasi trentennale di stabilità governativa ed elevato notevolmente, tra il 2015 ed il 2019, il grado di complessità nella formazione e nella tenuta dei governi che si sono succeduti.

Se in Spagna la risposta all'instabilità degli scorsi anni è stata politica, tramite la bipolarizzazione del sistema, in precedenza bipartitico e premierale, in Italia si cerca, ora, una risposta di ingegneria istituzionale per monocartizzare e stabilizzare l'Esecutivo. È inoltre interessante notare che, come in Italia l'approvazione del "premierato elettivo" renderebbe la forma di governo nazionale coerente con quella regionale, in Spagna, la formula del governo di coalizione è stato sperimentato dapprima a livello autonomico, indi utilizzato a livello nazionale.

Di queste tendenze e di queste contaminazioni si tratterà nel presente contributo, dedicando all'Italia i paragrafi 2 e 3 e alla Spagna i paragrafi 4 e 5, mentre nel 6 si proveranno a tracciare osservazioni conclusive di metodo comparativo.

## **2. Regole e regolarità della forma di governo italiana, fra mediazione e convenzioni partitiche**

Quando si pensa alla forma di governo delineata dalla Costituzione italiana, nell'ottica di chi la studia, si pensa immediatamente alla debole razionalizzazione che la contraddistingue, specialmente quando la si osserva al classico scopo di effettuare comparazioni con altri modelli parlamentari e, in ogni caso, quando si ha ben in mente lo spettro delle variegate declinazioni che la forma parlamentare assume nei vari ordinamenti costituzionali ove risulta storicamente positivizzata.

Tale carattere deriva, come noto, dall'assenza di meccanismi di stabilizzazione dell'Esecutivo, tanto in entrata quanto in uscita, dalla prerogativa particolarmente estesa (o, per lo meno, estendibile) del Capo dello Stato, dalla posizione di mediatore assegnata al Presidente del Consiglio. Deriva, inoltre, dal contesto storico-politico in cui è stata scritta la Costituzione, ove considerazioni di natura apparentemente contingente —ma invero di sguardo largo— consigliarono di affidare principalmente all'informale mediazione fra partiti le scelte relative all'Esecutivo, altresì attribuendo al Presidente della Repubblica significativi poteri di "intermediazione politica" nella gestione di questi complessi rapporti<sup>4</sup>.

La logica della mediazione e del rilievo centrale dei partiti coerentemente si estendeva, nel testo originario della Costituzione, ai circuiti rappresentativi di scala regionale e locale, ove presidenti di Regione, Provincia e Sindaci erano emanazione dei rispettivi organi consiliari e, dunque, degli accordi fra i partiti ivi presenti. Una logica, del resto, coerente con le caratteristiche condivise dai maggiori partiti nel corso della cd. prima Repubblica: radicati, burocratici, capillari, questi erano in grado di occupare le istituzioni ai vari livelli territoriali della Repubblica in una fase storica in cui, oltre a svolgere un essenziale ruolo di connessione fra società e istituzioni di stampo liberale, l'ordinamento territoriale del potere era tutto imperniato sullo Stato, cui la Costituzione assegnava quello che autorevole dottrina efficacemente definisce "ruolo tutorio" nei confronti di Regioni ed Enti locali<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>5</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, V ed.

Il ruolo costituzionale dei partiti risulta, del resto, dal carattere, diffusamente riconosciuto in dottrina, “a fattispecie aperta” (se non ambiguo) della lettera costituzionale in materia di forma di governo, perciò in grado di accogliere interpretazioni diverse, eppure del pari legittime<sup>6</sup>. In effetti, oltre che dalle consuetudini tramandate dall’esperienza pre-repubblicana, il testo costituzionale, nella materia *de qua*, risulta anche integrato da regolarità convenzionali, le quali appaiono, in certe fasi storiche e secondo gli accomodamenti del tempo, concordate, accettate e rispettate dagli attori politico-istituzionali<sup>7</sup>. A tacere dell’articolato (e mai pacificato) dibattito circa il tasso di vincolatività di queste convenzioni<sup>8</sup>, è, però, proprio il modo in cui i partiti comunemente intendono le prassi di integrazione del disposto costituzionale a offrirne l’immagine del reale funzionamento, naturalmente nel doveroso rispetto del disposto costituzionale.

Tali erano, nella cd. prima Repubblica, la *conventio ad excludendum*, la centralità istituzionale della Dc, la dissociazione fra *leadership* e *premiership*. Le modalità di legittimazione del Governo e del suo vertice erano massimamente intermedie: anche nella fase del cd. pentapartito, dei primi presidenti “laici” e dei relativi tentativi di fare della Presidenza del Consiglio il perno attraverso cui sottrarre alla Dc la guida della coalizione, concentrando in modo inedito *leadership* di partito e *premiership* di governo, la centralità dell’accordo di governo rimaneva indiscussa quale fonte normativa del programma di governo e della selezione del personale ministeriale, a partire dal Presidente del Consiglio<sup>9</sup>.

La stabilità del regime parlamentare era, dunque, garantita dall’accordo fra i partiti, il quale, per vero, si estendeva ben oltre la maggioranza di governo, finendo per riguardare, su talune questioni di tenuta sistemica, la continua dialettica fra il principale partito di governo e il principale partito di opposizione<sup>10</sup>. La stabilità del sistema, insomma, scandita dalla successione delle formule politiche, che negli anni ’70 arrivava persino a lambire il possibile ingresso del Pci nell’Esecutivo, era concetto diverso da quello (meno pregnante) della stabilità del Governo. Un’essenziale differenza resa bene dai numeri: mentre dal 1948 al 1993 si succedevano 43 gabinetti, alla Presidenza del Consiglio si succedevano 20 persone fisiche, dando luogo alle lunghe liste di numeri romani con cui si è soliti distinguere gli Esecutivi guidati dallo stesso presidente, e allo stesso modo i dicasteri erano occupati da personale politico piuttosto ripetitivo.

In altri termini, la durata dei gabinetti non inficiava la stabilità dell’assetto partitico, né di quello istituzionale, poiché la duplice legittimazione dei partiti (elettorale e sociale) ne garantiva la piena capacità rappresentativa, non richiedendo, perciò, ulteriori e più dirette forme di

---

<sup>6</sup> Per un’articolata lettura delle prassi lungo la storia repubblicana S. MERLINI, G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Giappichelli, Torino, 2017, II ed.

<sup>7</sup> *Funditus* G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>8</sup> Fra i molti, in senso affermativo L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, p. 634 ss.; in senso negativo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2010, vol. III, p. 538 ss.

<sup>9</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Giuffrè, Milano, 1975.

<sup>10</sup> Così, sullo scioglimento anticipato, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, p. 19 ss.

legittimazione del personale chiamato a comporre l'Esecutivo, in particolare del Presidente del Consiglio.

Il dato numerico, invero, non è neppure mutato nella fase successiva, caratterizzata dal ricorso a due leggi elettorali prevalentemente maggioritarie e, perciò, dotate di un significativo effetto di spinta alla coalizione. Dal 1994 al 2011 si sono tenute 5 tornate elettorali e si sono succeduti 10 gabinetti guidati da 5 persone fisiche. Anche a seguito del significativo mutamento delle regole elettorali, sono in parte mutate, nella fase in commento, pure quelle convenzionali: la caduta del muro di Berlino e la fine della *conventio ad excludendum* nei confronti dei partiti eredi del Pci determinavano la reciproca e piena legittimazione a governare, mentre la spinta alla coalizione dei congegni maggioritari semplificava il sistema dei partiti attorno a due schieramenti –l'uno progressista, l'altro conservatore– e alle rispettive *leadership*, avvicinando la nostra forma di governo al modello della *alternative democracy*.

Il ricorso al maggioritario, però, semplificava solo apparentemente l'assetto partitico, invero polverizzato ed estremamente fluido, ma la dimensione coalizionale continuava a connotare gli Esecutivi e, con essa, la regola dell'accordo fra partiti, ancorché anticipato alle alleanze pre-elettorali.

La crisi economico-finanziaria dell'Eurozona e la crisi del governo Berlusconi IV hanno frantumato questo assetto: nelle elezioni del 2013, il successo elettorale del M5s, dopo due anni di governo tecnico, ha reso inoperante il premio di maggioranza che aveva sin lì assicurato l'alternanza bipolare.

L'ultimo decennio di storia costituzionale, in effetti, registra dei dati fuori trend rispetto al passato. La lunga e frastagliata crisi che ha portato alla formazione del governo Conte I ne è riprova, come pure lo sono le due esperienze di governo tecnico (Monti e Draghi) che cingono il decennio in parola e, ancora, le molto diversificate esperienze di governo a guida Pd, dalle larghe intese di Letta al gabinetto quasi premierale di Renzi. Anche il dato numerico è fuori trend: nel periodo in questione si sono succeduti 7 gabinetti, guidati da ben 6 diversi presidenti del Consiglio. Inoltre, Conte, l'unico a ripetersi, presiedeva due gabinetti sostenuti da maggioranze sensibilmente diverse.

L'instabilità della fase in commento, allora, può essere ridimensionata nella sua portata ove letta nell'ottica dell'esigenza di elaborare nuove e condivise convenzioni coerenti col mutamento dell'assetto partitico ma pur sempre rispettose del dettato costituzionale<sup>11</sup>.

In effetti, le elezioni del 2022 (ma anche le successive tornate elettorali regionali) sembrano dimostrare una tendenza nel sistema a ricercare stabilità lungo una rinnovata dinamica bipolare, per lo meno nella parte destra dell'arco partitico: la netta maggioranza parlamentare ottenuta a seguito delle elezioni politiche si è puntualmente riproposta nella formazione del governo Meloni, che ha registrato una decisiva espansione del ruolo della Presidente del Consiglio incaricata a detrimento di quello del Capo dello Stato, com'è normale che accada quando la coalizione di maggioranza è solida e pre-costituita rispetto al momento elettorale. Naturalmente, il governo resta pur sempre di coalizione, e alle sue dinamiche risulta e risulterà sottoposto, con

---

<sup>11</sup> Per quest'analisi S. STAIANO, *La forma di governo nella Costituzione come norma e come processo*, in F. MUSELLA (a cura di), *Il governo in Italia. Profili costituzionali e dinamiche politiche*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 30 ss.

le conseguenze del caso che l'esperienza italiana ha sempre conosciuto pur nella diversità dei contesti storico-politici<sup>12</sup>.

È, forse, con questa consapevolezza, che il governo in carica, nondimeno abbia sin qui goduto di indiscussa stabilità, porta avanti la pervasiva proposta di riforma costituzionale nota come “premierato elettivo”.

### 3. Il sistema regionale e comunale quale modello di un assetto di governo monocratico e iper-stabilizzato

Si è detto dell'essenziale ruolo di cerniera svolto dai partiti durante la cd. prima Repubblica, in grado di uniformare alle logiche pattizie nazionali i sistemi di governo territoriali. Forse per questo, una volta collassato quell'assetto partitico, è venuta meno anche la detta uniformità: «nell'arco di soli due anni, dal 1993 al 1995, il sistema politico italiano passò da una pressoché assoluta omogeneità sostanziale di sistemi elettorali dei vari livelli di governo, tutti incentrati sul meccanismo di carattere sostanzialmente proporzionale, ad una assoluta eterogeneità di sistemi elettorali, ciascuno dei quali rispondente a storie ed a logiche diverse», ma animati da un comune spirito, «l'ideologico *favor* verso la “democrazia maggioritaria”, fatta in gran parte di semplificazioni elettorali e partitiche e di personalizzazione della politica»<sup>13</sup>.

Questi sistemi preparavano la più ampia riforma realizzata con le leggi Bassanini e con ll. costt. 1/1999, 2 e 3/2001: Regioni ed Enti locali, la cui autonomia risultava radicalmente ampliata, venivano inoltre dotati di circuiti decisionali incentrati sulla legittimazione diretta del vertice dell'Esecutivo, la cui stabilità veniva garantita da appositi congegni istituzionali (il *simul-simul*) e la sua governabilità da noti congegni elettorali (il premio di maggioranza).

È, del resto, agli anni '90 che si deve la diffusione (forse egemonica) di quello *storytelling* efficientista e maggioritario che ha rappresentato un autentico *turning point* nel dibattito politico e dottrinale sulle riforme istituzionali, offrendo il retroterra culturale alla ristrutturazione del pensiero autonomista in chiave governativa e monocratica, ove all'ampliarsi della rete di relazioni intergovernative corrisponde la progressiva riduzione del ruolo delle assemblee elettive<sup>14</sup>.

Gli studi che hanno analizzato l'impatto delle citate riforme, in vari tempi e con differenziate opinioni sul relativo rendimento, concordano sulla personalizzazione impressa ai circuiti territoriali di governo<sup>15</sup>. Anche a livello mediatico e giornalistico è, del resto, nota l'emersione

---

<sup>12</sup> Per la cd. prima Repubblica, v. G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973; per la cd. seconda Repubblica, R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006; per la fase più recente, se si vuole, il mio *Il governo di coalizione aggiornato. Appunti sulla forma costituzionale di governo nelle incertezze della cd. terza Repubblica*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2, 2022, p. 40 ss.

<sup>13</sup> M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, p. 730.

<sup>14</sup> P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 136-7, 2002, p. 17 ss.

<sup>15</sup> *Ex multis* F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009; e più di recente il suo *Il modello dell'elezione diretta e il suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, p. 649 ss.

dei vertici eletti direttamente: dapprima dei sindaci, da subito riguardati come esponenti di una nuova classe politica, in grado di ricostruire lo sfibrato rapporto fra cittadini e politica dopo gli anni della partitocrazia e delle inchieste giudiziarie; di seguito, dei presidenti regionali, per i quali non a caso è invalso l'uso dell'espressione "governatore", tipica di un sistema presidenziale e personalistico quale quello statunitense.

Il vortice della personalizzazione non risparmiava, di certo, la classe politica nazionale. Al contrario, le coalizioni instabili e frammentate della cd. seconda Repubblica cercavano unità proprio nella *leadership* di coalizione<sup>16</sup>, nel centrodestra lungamente detenuta da Silvio Berlusconi, il quale, con la sua discesa in campo e la fondazione di un partito dalla struttura inedita avrebbe impresso una significativa torsione monocratica alla politica italiana.

Si tratta di un punto di estremo interesse, non perché si voglia piegare l'analisi costituzionalistica alle peculiarità personali degli attori politici, ma perché la mutazione impressa da Forza Italia al modo d'essere dei partiti ha avuto chiare conseguenze sugli sviluppi in materia di forma di governo: come si è sostenuto, l'Italia ha vissuto prima e più repentinamente di altri ordinamenti la metamorfosi della forma partito dal partito di massa<sup>17</sup>, ideologico e burocratico, al partito personale, *catch-all* e liquido che, nel passaggio da un secolo all'altro, ha connotato molte democrazie europee, innescando assimilabili processi, prevalentemente informali, di presidenzializzazione dei sistemi istituzionali<sup>18</sup>.

In ottica più precisamente costituzionalistica, è utile richiamare l'idea, a più riprese ribadita da Berlusconi da Presidente del Consiglio, di essere portatore di un mandato diretto (e personale) da parte del corpo elettorale, nel quale risiedeva l'unica fonte di legittimazione del Presidente del Consiglio e dell'Esecutivo, non già nei partiti presenti in Parlamento, né, men che meno, in un capo dello Stato non eletto direttamente dal popolo<sup>19</sup>. Di questa concezione portava traccia la riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2005 e respinta l'anno dopo dal referendum *ex art. 138 Cost.*: il cd. premierato assoluto –così definito da Leopoldo Elia per significare la concentrazione di potere che avrebbe comportato<sup>20</sup>– prevedeva, infatti, un collegamento esplicito fra espressione elettorale, maggioranza parlamentare e nomina del primo ministro. Sottraendo ai partiti il potere informale di indicare il Capo del Governo e al Presidente della Repubblica il potere maieutico di incaricarlo, la riforma cancellava entrambi i canali di mediazione fra l'espressione elettorale e la nomina del premier previsti dalla Costituzione, la legittimazione del quale diveniva, perciò, immediata, consacrando per legge

---

<sup>16</sup> V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; A. CHIARAMONTE, *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema politica italiano*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE (a cura di), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 203 ss.

<sup>17</sup> M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2010; e *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016.

<sup>18</sup> S. FABBRINI, S. VASSALLO, *Il governo: gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 1999; T. POGUNTKE, P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

<sup>19</sup> E. POLI, *Silvio Berlusconi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la Presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 2926 ss.

<sup>20</sup> L. ELIA, *Un premierato assoluto che mortifica le Camere*, in ID., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 133 ss.

costituzionale l'elemento personalistico immesso nel sistema in ragione della mutazione del sistema partitico e della *leadership* coalizionale.

Un simile tentativo veniva perpetrato nel 2015 dal governo Renzi con l'approvazione di una legge costituzionale respinta dal referendum *ex art.* 138 Cost. e una legge elettorale censurata dalla Corte costituzionale. S'intenda: molto diverse erano le riforme in questione da un punto di vista della relativa formulazione normativa, ma la logica sottesa al cd. *Italicum*, che assegnava un premio di maggioranza alla Camera attraverso il ballottaggio fra le due liste più votate al primo turno, finiva per ottenere lo stesso risultato, cioè «l'elezione di fatto del Presidente del Consiglio»<sup>21</sup>. Non a caso, per descrivere il sistema previsto dalla riforma, i suoi fautori parlavano di «sindaco d'Italia», con un significativo rimando al sistema elettorale comunale, che da decenni ha abituato l'elettorato italiano a scegliere direttamente il vertice monocratico dell'Esecutivo e, solo in subordine e con effetto di trascinamento del primo, l'Assemblea.

Infine, assimilabile al medesimo spirito sembra l'attuale proposta di revisione costituzionale avanzata dal governo Meloni, che, diversamente dai richiamati precedenti, supera le estetiche ambiguità sulla forma di legittimazione del Capo del Governo, prevedendo *sic et simpliciter* l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, contestuale a quella delle Camere, altresì indirizzando il legislatore ordinario in materia elettorale a prevedere un premio di maggioranza alla coalizione del presidente eletto per evitare ipotetiche coabitazioni all'italiana. Inoltre, la riforma prescrive un forte congegno di stabilizzazione del presidente eletto, che, con le dovute differenze, assomiglia molto al *simul-simul* che connota i sistemi comunale e regionale.

La quasi identità di congegni istituzionali ed elettorali adoperati consentono —ove la riforma entrasse infine in vigore così com'è allo stato in cui si scrive— di presagire consimili esiti. Come anticipato, l'elezione diretta e i congegni di stabilizzazione hanno innescato un processo di iperpersonalizzazione dei circuiti democratici comunale e regionale, tanto sul piano formale, avendo rafforzato i poteri di sindaci e presidenti regionali, che, soprattutto, sul piano informale, avendoli riforniti di un surplus di legittimazione che fanno del vertice dell'Esecutivo, più che del *continuum* maggioranza-esecutivo, il luogo di determinazione dell'azione di governo.

Il *simul-simul*, in particolare, lega per sua natura i destini dell'intero circuito istituzionale creato nelle urne alle vicende che riguardano l'organo monocratico, finanche a quelle relative alla persona fisica che volta per volta lo occupa<sup>22</sup>.

Infine, la valvola di sicurezza dei sistemi in questione —vale a dire il premio di maggioranza— determina l'effetto trascinamento dell'elezione del vertice su quella dell'assemblea, da cui deriva «L'inversione del rapporto di derivazione tra gli organi» e, dunque, «il superamento di qualunque rapporto di fiducia tra i medesimi, alterando la funzione di indirizzo politico e la stessa logica della rappresentanza»<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> M. VOLPI, *Riforma Renzi e Riforma Berlusconi: così lontane ... così vicine*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2016, p. 123.

<sup>22</sup> L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2004, p. 920 parla di «formulazione tanto estesa [del *simul-simul*] da comprendere fra le ragioni del travolgimento dell'intero apparato "governante" delle Regioni cause "naturali", del tutto indipendenti dal rapporto fra gli organi politici dell'ente e dalla stessa volontà umana, come la morte».

<sup>23</sup> M. DELLA MORTE, L. RONCHETTI, *Simul stabunt simul... stabunt: a quale prezzo?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 99.

Questi sistemi, dunque, hanno realizzato l'obiettivo del "governo di legislatura" a livello territoriale, tuttavia al costo dell'impovertimento delle assemblee, sia nella loro capacità di indirizzo e controllo, sia nella loro effettiva rappresentatività. L'Esecutivo, in altri termini, corrisponde effettivamente alla selezione operata dagli elettori, tuttavia attraverso sistemi che semplificano e irrigidiscono la naturale fluidità dei sistemi parlamentari.

D'altra parte, la diversità dei contesti regionale e locale rispetto a quello nazionale potrebbe determinare diversità di funzionamento del sistema a legittimazione diretta e iper-stabilizzazione. Per esempio, la presenza a livello statale di partiti tendenzialmente più strutturati del livello locale, ove l'assetto partitico è spesso polverizzato e confuso per via delle liste civiche o variamente "personali", potrebbe rappresentare un contrappeso alla concentrazione del potere, ma ciò dipenderà principalmente dalle evoluzioni del sistema politico.

Tuttavia, in ottica strettamente giuridico-costituzionale, la diversità dei contesti è data principalmente dalla spettanza agli organi dello Stato di competenze esclusive e uniformanti in materie particolarmente significative e delicate, nonché dalla presenza di strumenti quali la decretazione d'urgenza e la questione di fiducia che impongono maggiore attenzione all'equilibrio fra poteri e alla separazione fra questi<sup>24</sup>.

Ulteriore diversità, più nel profondo, riguarda la circostanza per cui è al livello nazionale che si esercita principalmente la sovranità popolare nella sua classica formula rappresentativa, in quella relazione fra principi basilari relativi al modello di democrazia prescritto dalla Costituzione che lega i suoi artt. 1, 48, 49 e 94. La Corte costituzionale, del resto, nella sentenza con cui censurava il cd. *Italicum*, ricorda la «specifica funzione e posizione costituzionale» delle Camere, «organo fondamentale nell'assetto democratico dell'intero ordinamento, considerando che, in una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»<sup>25</sup>.

Anche perciò è diffusa in letteratura un'opinione marcatamente critica verso la proposta di riforma, poiché —si sostiene— non si limiterebbe a razionalizzare la nostra forma di governo parlamentare, ma la sostituirebbe con un'altra, singolare, forma di governo<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Per esempio G. DI COSIMO, *Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale che valuta bene l'operare dei sistemi in commento*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 110 osserva che: «Ciò non significa che ne sia raccomandabile la trasposizione al livello statale. Infatti il modello neoparlamentare [...] indebolirebbe ulteriormente il Parlamento già provato dalle prassi evolutive della forma di governo parlamentare che ne hanno alterato gli equilibri a favore dell'esecutivo. Senza dire che il capo del Governo eletto direttamente sarebbe in grado di condizionare le regole che ne delimitano il potere, mentre i poteri dei presidenti regionali sono definiti da regole statali che non sono nella loro disponibilità». Del resto, secondo M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 576, non si potrebbe neppure parlare di forma di governo a livello sub-nazionale.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 35/2017, diritto, 9.2. La Corte, invero, parlava della sola Camera dei deputati ma solo poiché la censurata legge non disciplinava l'elezione del Senato, frattanto oggetto di revisione costituzionale.

<sup>26</sup> Fra gli altri A. LUCARELLI, *La tirannia della maggioranza parlamentare: forma di governo e irrazionalità diffuse nel disegno di legge costituzionale sull'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*; M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*; C. DE FIORES, *La retorica del capo alla prova della blindatura elettorale*; M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione repubblicana, "Italiani! Voi cosa volete fare?"*, tutti in *Diritto pubblico europeo – Rassegna online*, n. 2, 2023, risp. p. I ss., XXI ss., XXVI ss., XLVIII ss. Invece a favore T.E. FROSINI, *Il premierato*, cit.

Il che rimanda, ancora una volta, all'efficace similitudine fra il sistema ipotizzato dalla riforma e il sistema regionale, la cui quasi unicità sul piano delle esperienze comparate ha portato la dottrina a cercare nuove formule definitorie, quando non a segnalarne l'“anomalia” nel novero delle forme di governo<sup>27</sup>.

#### 4. Mediazione politica e tensione coalizionale: la risposta spagnola alla crisi di stabilità. Dallo Stato centrale...

Come accennato nell'introduzione, a partire dalla crisi economico-finanziaria che ha coinvolto il continente nel 2008, nella gran parte delle democrazie europee tende a riscontrarsi, in maniera sempre crescente, una notevole difficoltà nella formazione e nella tenuta di governi stabili, a causa dell'irruzione sullo scenario politico-istituzionale di forze populiste in grado di ridimensionare il peso specifico –elettorale e, dunque, parlamentare– di tutti i partiti tradizionalmente alternatisi al governo per decenni<sup>28</sup>.

In tal senso, non costituisce un'eccezione la Spagna dove, nel 2015, l'improvviso successo elettorale di due formazioni di ispirazione populista, Podemos e Ciudadanos<sup>29</sup>, pare aver segnato la fine di quel bipartitismo imperfetto a tendenza premierale<sup>30</sup> garante per oltre trent'anni della notevole stabilità dei governi<sup>31</sup> –sia a livello nazionale sia, con alcuni importanti distinguo, a livello autonomico– e così “condannato” il Paese a una situazione di difficilissima governabilità. Davanti a questo fenomeno, le forze politiche sembrano aver posto rimedio, su ogni livello di governo, tramite soluzioni all'insegna dell'accordo e della mediazione, sino a sviluppare, in tempi più recenti, una vera e propria tensione coalizionale, (forse) utile al riassetto del parlamentarismo spagnolo: una parziale dimostrazione del fatto che tale forma di governo «anche quando non garantisce la formazione immediata del Governo, può consentire grazie alla sua elasticità di affrontare in modo più adeguato situazioni complesse che non possono essere eccessivamente semplificate»<sup>32</sup>.

Veniamo quindi all'approfondimento dettagliato di quanto appena sostenuto.

---

<sup>27</sup> Di vera e propria anomalia parla L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004*, cit. Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 251 ss., secondo cui la forma di governo regionale sarebbe «oltre le colonne d'Ercole del parlamentarismo».

<sup>28</sup> Sul tema, cfr. almeno M. VOLPI, *Democrazie senza governo?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2018, pp. 5-12.

<sup>29</sup> Per una ricostruzione circa le cause della genesi e della crescita politica ed elettorale di Podemos e Ciudadanos, nel contesto di crisi economico-sociale che ha attraversato la Spagna dal 2008 in poi, si rimanda a R.L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2015, pp. 761-798.

<sup>30</sup> Sui tratti distintivi della forma di governo spagnola, *ex multis*, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *Sobre la forma de Gobierno: ¿un exceso de racionalización?*, in J. GARCÍA ROCA, E. ALBERTÍ (coord.), *Treinta años de Constitución*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 847-869; anche R.L. BLANCO VALDÉS, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>31</sup> Nonostante il caso sotto indagine sembri evidenziare un rapporto di diretta proporzionalità tra stabilità, durata e governabilità degli esecutivi, l'esempio spagnolo non è sufficiente a confermare la validità generale della tesi. Sul punto, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2013, spec. p. 127 ss.

<sup>32</sup> Così M. VOLPI, *Democrazie senza governo*, cit., p. IX.

Grazie alla fisiologica complicità di due fattori rilevanti sul suo rendimento<sup>33</sup>, ossia, da un lato, un sistema elettorale formalmente proporzionale con effetti fortemente maggioritari<sup>34</sup>, dall'altro, la disponibilità dei cd. partiti cerniera a garantire, se necessario, supporto nella formazione degli esecutivi in cambio di contropartite politiche<sup>35</sup>, la forma di governo della Spagna si è storicamente consolidata tramite un sistema di bipartitismo (imperfetto) in cui, per circa trent'anni, il Psoe e il Pp, hanno alternativamente occupato –senza rivali– la posizione di vertice dell'Esecutivo.

A tal proposito, basti pensare che soltanto 2 delle 10 elezioni generali, tenutesi nel Paese tra il 1982 e il 2011, hanno visto il partito vincitore lontano dalla maggioranza assoluta (Psoe nel 1993 e Pp nel 1996), ma senza sortire alcun effetto sul regolare processo di investitura del presidente del Governo, anch'esso eletto –a dimostrazione della solidità del sistema– in 9 occasioni su 11 a maggioranza assoluta e nelle altre due a maggioranza semplice, secondo i meccanismi previsti dalla Costituzione<sup>36</sup>.

In sintesi, un ordinamento all'apparenza stabile per ragioni esogene alla forma di governo stessa, privo (quasi sempre) della necessità di attivare in modo significativo i tipici strumenti di razionalizzazione, pur previsti dalla Costituzione, teoricamente a garanzia della tenuta dei governi, in risposta alle eventuali crisi insite nella flessibilità della forma di governo parlamentare<sup>37</sup>.

Tutto lineare, sino alle elezioni generali del 2015, il cui esito ha provocato una radicale riconfigurazione della forma di governo spagnola, imponendo anche a tale parlamentarismo, storicamente immune a dinamiche di crisi di stabilità, di confrontarsi con l'imprevisto passaggio «del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad»<sup>38</sup>. Come accaduto in altri ordinamenti tipicamente caratterizzati da governi di legislatura e forte *leadership* primo-

<sup>33</sup> Sull'incidenza dell'assetto politico-partitico e del sistema elettorale nel rendimento di una forma di governo M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2015, p. 138 ss.; ID., *Alla ricerca della stabilità perduta*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2019, pp. 5-14. Altresì R. TARCHI, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, n. 4, 2015, pp. 4259-4330.

<sup>34</sup> Nonostante l'art. 68 Cost. preveda una formula proporzionale per la selezione dei deputati del Congresso, a causa della piccola dimensione della maggioranza delle circoscrizioni provinciali, dell'assegnazione iniziale minima di due seggi per ogni circoscrizione e della soglia di sbarramento al 3%, il sistema elettorale spagnolo ha sempre prodotto effetti maggioritari, favorendo i partiti collocatisi in prima e seconda posizione (alternativamente, Psoe e Pp). A tal proposito, cfr., L. AGUIAR DE LUQUE, *Forma di governo e sistema elettorale in Spagna*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari-Roma, 1995; T. GROPPI, *Sistemi elettorali e forma di governo. Il caso spagnolo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Cedam, Padova, 2005; G. PACIULLO, *Il sistema elettorale delle Cortes Generales in Spagna*, in M. OLIVIERO, M. VOLPI (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007. Più recentemente M. GARROTE de MARCOS, M. SALVADOR MARTÍNEZ, *El sistema electoral español. Memoria, balance y cambio*, Marcial Pons, Madrid, 2020.

<sup>35</sup> Prevalentemente i nazionalisti della Catalogna e dei Paesi Baschi. Sul punto, R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità? Cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2018, pp. 353-354.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 357-359.

<sup>37</sup> Sugli strumenti di razionalizzazione previsti dalla Costituzione spagnola, *ex multis*, G. DURANTI, *Instabilità di governo e meccanismi di razionalizzazione: l'esempio spagnolo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 159-168.

<sup>38</sup> Così, R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109, 2017, p. 63.

ministeriale<sup>39</sup>, anche la Spagna ha affrontato una fase di instabilità governativa a causa dell'irruzione —nella società prima, nelle istituzioni poi— di forze politiche anti-sistema, in grado di canalizzare verso di esse il sentimento di indignazione della popolazione nei confronti delle classi dirigenti tradizionali, a seguito delle scelte operate dai partiti succedutosi al Governo nella gestione della crisi economico-finanziaria del 2008<sup>40</sup>, fino ad ottenere più che soddisfacenti risultati elettorali e, di conseguenza, condizionare in modo nevralgico il sistema politico-istituzionale.

In occasione delle elezioni generali per il rinnovo delle *Cortes Generales* del 2015, a fronte di un enorme arretramento del Pp e del Psoe, fermi rispettivamente al 28,71 % con 123 seggi (-63 dalle precedenti elezioni) e 22,8 % con 90 seggi (-20), Podemos, con le sue confluenze, ha ottenuto il 20,6 % dei consensi (69 seggi), Ciudadanos il 13,9 % (40 seggi). Si è così configurato un quadro multipartitico sino ad allora sconosciuto, rappresentativo da una parte della nuova condizione di frammentazione che avrebbe potuto coinvolgere il Parlamento di lì in avanti<sup>41</sup>, dall'altra della rilevanza acquisita dalle due nuove formazioni, ormai determinanti per la conformazione di una maggioranza parlamentare e per l'investitura del presidente del Governo, come poi effettivamente accaduto in senso negativo, tanto da indurre l'ordinamento spagnolo, per provare a dirimere la situazione, all'attivazione di strumenti costituzionali sino ad allora "dormienti".

Più precisamente, in conseguenza del rifiuto del leader del partito di maggioranza relativa (Rajoy, Pp) di accettare l'incarico di formazione del Governo da parte del re e della sconfitta nella procedura di investitura, in prima e seconda votazione, del leader del secondo partito nei consensi (Sánchez, Psoe), trascorsi i due mesi previsti dalla Costituzione senza riuscire a trovare un accordo di governo tra i partiti (anche a causa della radicalizzazione in senso secessionista delle posizioni dei partiti cerniera), si è attivato, per la prima volta nella storia spagnola, il meccanismo di dissoluzione parlamentare automatica, così come disposto dall'art. 99 Cost.

Nel luglio dell'anno successivo, i cittadini spagnoli sono stati chiamati nuovamente al voto, nella speranza che le urne fornissero un risultato capace di superare l'*impasse* istituzionale e garantire la formazione di un governo. Invano, in quanto gli esiti elettorali hanno riproposto una situazione molto simile a quella del dicembre 2015, ipotizzando per la Spagna la terza votazione in un anno, evitata soltanto grazie alla turbolenta scelta del Psoe di astenersi nella votazione sull'investitura del leader del Pp e, quindi, permettere la formazione del debolissimo governo Rajoy II, il quale, lontanissimo dal possedere la maggioranza assoluta di 176 deputati<sup>42</sup>, ha rappresentato —secondo certa dottrina— la prima esperienza di governo iper-minoritario, ossia un governo monocoloro di un solo partito, con un numero di deputati molto lontano

---

<sup>39</sup> Cfr. M. VOLPI, *Alla ricerca*, cit., pp. III-IV.

<sup>40</sup> Sulla capacità di Podemos e Ciudadanos di trasformare in consenso elettorale il malcontento presente nella società, si rimanda a R.L. BLANCO VALDÉS, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes*, cit., pp. 766-769.

<sup>41</sup> Cfr. J.C. NIETO-JIMÉNEZ, *Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes General Españolas (2015-2019)*, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 196, 2022, pp. 159-192.

<sup>42</sup> Per un'efficace ricostruzione circa i tentativi di formazione del Governo in Spagna tra il 2015 e il 2016, cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente*, cit., p. 83 ss.

dalla maggioranza assoluta, con l'espressa opposizione della maggioranza della Camera e con una tendenza a entrare in crisi prima della conclusione della legislatura<sup>43</sup>.

E in effetti, a meno di due anni dal suo insediamento, tramite la convergenza tra Psoe, Podemos e partiti indipendentisti nell'approvazione della prima "vittoriosa" sfiducia costruttiva della storia spagnola<sup>44</sup>, nel luglio del 2018 al governo di Mariano Rajoy è succeduto il primo governo del socialista Pedro Sánchez. In realtà, un governo formatosi attraverso l'utilizzo della mozione di censura in funzione esclusivamente oppositiva, senza alcun accordo programmatico tra i partiti coinvolti, tanto da risultare ancor più debole del precedente (soltanto 84 deputati a sostegno), con le opposizioni in controllo delle commissioni parlamentari e della *Mesa* del Congresso<sup>45</sup>, condizioni che, inevitabilmente, hanno portato anche la seconda esperienza di governo iper-minoritario della Spagna democratica a concludersi soltanto un anno dopo, conducendo nuovamente il Paese a elezioni anticipate nell'aprile del 2019 e –riproposta l'impossibilità di formare un governo<sup>46</sup>– ancora una volta nel novembre dello stesso anno, con esiti non troppo dissimili dai precedenti circa la tendenza all'ingovernabilità che si sta tentando di segnalare in questa parte del lavoro.

Osservando lo scenario sin qui descritto relativamente all'arco temporale 2015-2019, sembra potersi affermare che la nuova configurazione di un sistema partitico notevolmente frammentato (dunque un fattore squisitamente politico) sia stato capace non solo di favorire per la prima volta una crisi nel rapporto tra Parlamento e Governo, ma anche di rendere inefficaci quei meccanismi di razionalizzazione tipici del parlamentarismo spagnolo al fine, rivelatosi del tutto ipotetico, di stabilizzarlo<sup>47</sup>. Constatata quindi l'insufficienza delle possibilità suggerite dall'ordinamento, il sistema ha necessariamente dovuto interrogarsi su nuove sperimentazioni volte a garantire, di nuovo, un buon rendimento della forma di governo, optando –differentemente da quanto analizzato con riferimento all'Italia– non per riforme strutturali di sistema nel senso della verticalizzazione personalistica del potere, ma piuttosto per una soluzione costruita sul compromesso tra forze politiche. In particolare, all'esito delle elezioni del novembre 2019, le prime due forze della sinistra parlamentare (Psoe e Podemos) hanno dato vita al primo governo di coalizione della storia di Spagna (Sánchez II)<sup>48</sup> che, seppur minoritario e bisognoso di appoggio esterno, ha permesso –tramite un chiaro programma– di governare per oltre 3 anni e quindi superare l'esperienza di estrema ingovernabilità dei governi iper-minoritari attraverso la ricollocazione del Governo al centro del procedimento legislativo<sup>49</sup>.

<sup>43</sup> Si veda D. GIMÉNEZ GLÜCK, *El gobierno hiperminoritario (y su relación con el Parlamento)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, p. 23 ss.

<sup>44</sup> Cfr. F. LONGO, *La sfiducia costruttiva in Spagna: regole e regolarità nella forma di governo parlamentare, a partire dall'avvicendamento Rajoy-Sánchez*, in *DPCE online*, n. 4, 2018, pp. 1267-1273.

<sup>45</sup> Cfr. D. GIMÉNEZ GLÜCK, *El gobierno hiperminoritario*, cit., p. 26.

<sup>46</sup> Si veda L. FROSINA, *La mancata investitura di Sánchez e il ricorso a nuove elezioni. Crisi e cambiamenti del sistema partitico e della forma di governo*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019, pp. 1-27.

<sup>47</sup> Cfr. E. GÓMEZ CORONA, *La desparlamentarización del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido*, in *Revista de Derecho Político*, n. 111, 2021, p. 109 ss.

<sup>48</sup> Cfr. G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario. La legislatura di coalizione e il riassetto della forma di governo spagnola*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, spec. pp. 251-253.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 254.

Invero, la tensione coalizionale quale risposta idonea a risolvere l'annoso stallo in cui si sono collocate per più di 4 anni le istituzioni spagnole, ha riproposto la sua funzionalità –data la conferma fornita dalle elezioni circa l'esistenza di un quadro multipartitico consolidato– in occasione delle elezioni generali del 2023 e della conseguente formazione del governo Sánchez III grazie all'accordo tra Psoe e Sumar<sup>50</sup>, così confermando, per adesso e con notevole cautela, le previsioni di una parte della dottrina secondo cui, l'esperienza di governo di coalizione, «lungi dal rappresentare un momento eccezionale, si candidi a divenire una regola in un Parlamento frammentato che abbandona un bipartitismo imperfetto per accogliere, per necessità, un modello bipolare»<sup>51</sup>.

## 5. ...alle comunità autonome

Come si è già notato con riferimento all'Italia, pare esservi un rapporto di reciproca influenza circa evoluzione e dinamiche delle forme di governo parlamentari tra livello substatale e nazionale<sup>52</sup>. Un esempio in tal senso è offerto anche dalla Spagna in cui, dopo una lunga fase connotata da omogeneità nel funzionamento della forma di governo tra Stato e (maggior parte delle) comunità autonome, queste ultime sembrano aver anticipato, e forse suggerito al livello centrale, quella tendenza coalizionale quale formula per il riassetto della forma di governo.

Seppur con alcune differenze negli strumenti di regolazione del rapporto Parlamento-Governo<sup>53</sup>, su stimolo delle (poche) prescrizioni costituzionali a riguardo, le comunità autonome, in momenti diversi, hanno optato per riprodurre una configurazione della forma di governo sul modello statale, dunque un parlamento eletto a suffragio universale, un presidente investito dall'assemblea legislativa, un governo, nominato dal Presidente dell'Assemblea, politicamente responsabile davanti al Parlamento tramite rapporto di fiducia, e la previsione di alcuni strumenti di razionalizzazione<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Per un approfondimento del contesto in cui si sono celebrate le elezioni generali spagnole del 2023 e della formazione del Governo Psoe-Sumar, L. FROSINA, *Bipolarismo, polarizzazione e governi di coalizione: i nuovi elementi della politica spagnola*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2, 2023, pp. 1-24; altresì M. AZPIRTE SANCHEZ, *Legitimidades contrapuestas. Crónica política y legislatura del año 2023*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 130, 2024, pp. 117-138.

<sup>51</sup> Così G. NAGLIERI, *Dal bipartitismo imperfetto al bipolarismo necessario*, *op. cit.*, p. 256.

<sup>52</sup> Tale rapporto di reciprocità sembra riscontrarsi anche in Germania e Regno Unito. Sul punto, *ex multis*, per la Germania, F. PALERMO, J. WOELK, *Si governano così. Germania*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. pp. 81-93; per il Regno Unito, A. TORRE, *Si governano così. Regno Unito*, Il Mulino, Bologna, 2005, spec. pp. 119-129.

<sup>53</sup> Sugli strumenti di razionalizzazione di ogni comunità autonoma v. A.M. RUSSO, *La forma di governo tra livello regionale e locale: asimmetrie e omogeneità nello Estado de las Autonomías*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, spec. pp. 703-705.

<sup>54</sup> Sulla forma di governo delle comunità autonome, v. J. RODRÍGUEZ-ZAPATA, *Art. 152. Estructura institucional de las Comunidades Autónomas*, in Ó. ALZAGA (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo XI, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 398 ss.; M. ARAGON, *La organización institucional de las Comunidades Autonomas*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 79, 2007, pp. 9-32; P. JOVER, *La forma de gobierno en las Comunidades Autónomas*, in J.M. CASTELLÀ, M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado*, Tirant lo Blanch, Barcelona, 2009, pp. 171-193; E. ALBERTÍ ROVIRA, *La forma de gobierno de las comunidades autónomas: la configuración constitucional y estatutaria de la relación entre gobierno y parlamento*, in B. PENDÁS (a cura di), *España constitucional (1978-2018)*

Accanto agli elementi istituzionali appena esposti, fattori extra normativi hanno poi influito sul rendimento dei parlamentarismi substatuali, incentivando, per lunghissimo tempo, due dinamiche di funzionamento delle forme di governo alternative, classificate quale “modello comune” e “modello eccentrico”<sup>55</sup>: il primo ascrivibile a quel bipartitismo già esaminato sul livello di governo statale, il secondo invece —specie nelle comunità con una forte caratterizzazione identitaria ed una massiccia presenza dei cd. *partidos bisagra*— in cui «pratiche dei governi di coalizione o di minoranza con patti di legislatura non erano così infrequenti» senza che ciò abbia «necessariamente prodotto effetti negativi sulla stabilità governativa»<sup>56</sup>.

Ma dal 2015, la trasformazione del quadro partitico nel senso dell’iper frammentazione ha coinvolto la forma di governo regionale spagnola<sup>57</sup>, inducendo anch’essa verso nuove sperimentazioni efficaci per la sua ristabilizzazione, financo in anticipo rispetto a quanto accaduto soltanto 5 anni dopo su scala nazionale.

A partire dalle elezioni dell’Andalusia del maggio 2015, storicamente governata da monocolori socialisti, infatti, il consenso delle forze anti-sistema ha allontanato per la prima volta il Psoe dalla maggioranza assoluta e prospettato l’apertura di una fase politica nuova all’insegna dell’instabilità governativa a cui porre rimedio con la mutuazione del “modello eccentrico”<sup>58</sup>.

L’ipotesi descritta è stata confermata da quasi tutte le elezioni autonome successive che, non essendo in grado di fornire quasi da nessuna parte una maggioranza assoluta a una forza politica, hanno richiesto alle assemblee legislative di tornare ad essere «scenario privilegiato per le trattative e gli accordi tra i partiti»<sup>59</sup>, di modo da favorire la formazione di governi di minoranza o di coalizione o, in alternativa, alcuni patti di legislatura. Tra i casi più significativi in tal senso, è doveroso citare il primo storico governo di coalizione tra Pp, Ciudadanos e Vox, formatosi a seguito delle elezioni del 2018 nella comunità dell’Andalusia o, ancora, il primo governo di coalizione in Castilla y León (Pp-Ciudadanos, 2019). A conferma della tendenza al riassetto nel verso della stabilizzazione dei governi tramite la costante ricerca di mediazione politica, si collocano infine i risultati delle ultime elezioni autonome, tenutesi tra il 2022 e il 2023, in cui —seppur con un notevole rinvigorimento dei partiti tradizionali (soprattutto del Pp)— vi è stato il consolidamento dello schema coalizionale in un quadro bipolare articolato<sup>60</sup>, che, senza trascurare i rischi di eccessiva polarizzazione dovuti alla sempre

---

*Trayectorias y perspectivas*, tomo V, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. M<sup>o</sup> de la Presidencia, Madrid, 2018, pp. 4391-4405.

<sup>55</sup> A.M. RUSSO, *La forma di governo tra livello regionale e locale*, cit., p. 713 ss.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 701; altresì, per un’efficace ricostruzione circa le esperienze dei governi di coalizione nelle comunità autonome, si rimanda a M. RENU VILAMALA, *La experiencia de los Gobiernos de coalición en las Comunidades Autónomas españolas: un balance*, in *Sistema. Revista de Ciencias Sociales*, n. 244, 2016, pp. 44-61.

<sup>57</sup> Sul punto E. ARANDA ÁLVAREZ, *El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: “mucho ruido y poca nueces”*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 43, 2019, pp. 257-283.

<sup>58</sup> Per una panoramica degli esiti delle elezioni autonome dal 2015 in poi, v. R.L. BLANCO VALDÉS, *Spagna: la fine della stabilità*, cit., pp. 363-366.

<sup>59</sup> A.M. RUSSO, *La forma di governo tra livello regionale e locale*, op. cit., p. 714.

<sup>60</sup> Per una disamina delle elezioni autonome a partire dal 2015, con particolare riguardo a quelle tenutesi nel 2022 e nel 2023, cfr. R. FITTIPALDI, *Le elezioni regionali del 2022 in Castiglia e León e in Andalusia*, in *Regional Studies and*

maggior distanza tra le posizioni dei partiti protagonisti della fase politica attuale<sup>61</sup>, almeno per ora rappresenta un efficace esempio degli strumenti a disposizione della forma di governo parlamentare, al fine di risolvere fisiologiche crisi di stabilità senza abbandonare i suoi tratti distintivi.

## 6. Conclusioni

Si è osservato che, nei parlamentarismi, ai partiti politici (o, ancor meglio, alla mediazione tra questi) sia assegnata – in via di fatto – la funzione di formare e disfare i governi. Ne deriva che questi corpi intermedi rappresentino il fattore meta-giuridico maggiormente incisivo sul rendimento delle forme di governo.

Come descritto, infatti, l'ingresso nelle assemblee legislative di nuove forze politiche quale risposta alla crisi economico-sociale del 2008, ha prodotto una crisi di stabilità nella maggior parte degli ordinamenti europei<sup>62</sup>, in particolare – ma non solo – di matrice parlamentare, inducendo sia la dottrina che la politica a interrogarsi su nuove soluzioni per garantire una migliore tenuta degli esecutivi.

Notevolmente differenti però le risposte fornite sul punto dai sistemi di governo coinvolti dal fenomeno, specie con riferimento a quelli sotto indagine nel presente contributo: da una parte, la scelta della Spagna di riassetare la propria forma di governo grazie ad innovative esperienze coalizionali, basate sull'accordo tra forze politiche; dall'altra, invece, il tentativo italiano di provare a fornire stabilità ai governi con la riproposizione su scala nazionale del modello, monocratico e iper-personalistico, di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, già adottato sin dagli anni '90 a livello regionale e locale, ipotesi che – se realizzata – provocherebbe, come si è scritto, taluni rischi per «la sostenibilità dell'impianto democratico»<sup>63</sup>.

Invero, l'approvazione del “premierato elettivo”, al momento in cui si scrive approvato dal Senato in prima deliberazione, nella convinzione per cui la legittimazione popolare diretta del Capo del Governo sia l'efficace risposta all'atavico problema di instabilità<sup>64</sup>, implicherebbe «una

---

*Local Development*, n. 2, 2, 2022, pp. 13-24 e E. MANNONI, *The Regional Elections in 12 Spanish Autonomous Communities*, in *Regional Studies and Local Development*, n. 2, 9, 2023, pp. 129-146.

<sup>61</sup> Data la iper polarizzazione politica delle democrazie occidentali, per quanto lo schema “coalizionale-bipolare” pare viva una fase di consolidamento, esso potrebbe subire una rottura dovuta alla radicalizzazione delle posizioni di alcuni partiti all'interno delle coalizioni (Vox, Sumar, eventualmente Podemos), non più disponibili a negoziare per la formazione dei governi. Sul tema, cfr. M. BARREDA, *La polarización política en las democracias actuales: expresiones y consecuencias*, in *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n. 21, 2021, pp. 190-202.

<sup>62</sup> In tal senso M. VOLPI, *La crisi del modello maggioritario tra sistemi elettorali e forme di governo*, in *Teoria politica. Annali*, n. 8, 2018, pp. 183-202.

<sup>63</sup> Cfr. E. CHELLI, *Perché dico no al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 54-62.

<sup>64</sup> In realtà tale convinzione pare forse essere smentita dalle vicende istituzionali che ultimamente coinvolgono anche democrazie “a prevalente base presidenziale”. Tra queste di certo la Francia, dove la forma di governo semipresidenziale da circa due anni – a causa di variabili squisitamente politiche – sembra offrire al sistema minori garanzie di stabilità. Sul tema M. CALAMO SPECCHIA, *Oltre il mito dell'iper presidenzialismo maggioritario: la monarchie républicaine tra crisi politico-sociale e resistenze costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2023, pp. 5-18; P. PICIACCHIA, *Semipresidenzialismo francese e ruolo del Parlamento: dai tentativi di rivalutazione dell'istituzione parlamentare alle più recenti sfide nel contesto di trasformazione del sistema dei partiti*, in *DPCE online*, n. 1, 2023, pp. 971-994.

torsione maggioritaria della nostra forma di governo non più compatibile con il modello classico di parlamentarismo», foriera di «un radicamento di forme plebiscitarie di personalizzazione e di concentrazione del potere contrarie allo spirito della Costituzione»<sup>65</sup>. Si potrebbe trattare, insomma, di una sorta di “migrazione” della nostra forma di governo verso una forma decisamente più immediata<sup>66</sup>, che contrasterebbe con l’originario patto costituzionale fondato su di un sistema pluripartitico<sup>67</sup> di per sé in grado di organizzare, pur con visioni differenti, le istanze dei cittadini, al fine di collocarle nelle aule parlamentari, e, dunque, nella politica generale del Governo<sup>68</sup>.

Il che è tanto più vero, ove si consideri che, per riassetare la forma di governo nel senso della stabilità, le esperienze comparate (come quella spagnola, ricostruita in questo contributo) suggeriscono il ricorso ai meccanismi di elasticità insiti nella natura dei sistemi parlamentari, che ben si conformano a un sistema partitico storicamente frammentato, qual è quello italiano, in luogo della torsione verso una forma plebiscitaria di democrazia articolata attorno a un capo «sempre più dotato di potere» e una folla «sempre più ridotta a moltitudine votante, plaudente, e persino acclamante, ma del tutto priva di influenza sul potere e sulle decisioni del capo»<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> M. CALAMO SPECCHIA, *E, della Costituzione*, cit., p. LIII; nello stesso senso A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2023, pp. 296-313.

<sup>66</sup> Sulla contrapposizione tra democrazie mediate e immediate, su tutti, M. DUVERGER, *La sesta Repubblica ed il regime presidenziale*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962; più recentemente V. PAZÈ, *Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia*, in *Ragion pratica*, n. 1, 2016, pp. 34-56.

<sup>67</sup> *Ex multis* v. P. RIDOLA, *L'evoluzione storico costituzionale del partito politico*, in AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione* (Atti del XXIII Convegno annuale AIC), Jovene, Napoli, 2009, pp. 5-50.

<sup>68</sup> P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, cit., p. 157 ss.

<sup>69</sup> Così E. GENTILE, *Il Capo e la folla*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 205.