



Commissione Speciale per lo Statuto della Regione Piemonte

Brevi riflessioni sulle tipologie di forma di Governo

Febbraio 2002

Il Gruppo di lavoro tecnico della Commissione Speciale per lo Statuto della Regione Piemonte: Silvia Arneodo, Fernando Bagnasco, Antonella Boffano, Angelo Casolo, Aurelia Jannelli, Tiziana Zaniolo

Premesse

Il presente documento rappresenta una breve esposizione sulle principali tipologie di forma di governo.

La letteratura in materia è disponibile presso il Gruppo di lavoro.

LA FORMA DI GOVERNO

1. Premesse

La locuzione “Forma di governo” è un concetto giuridico frutto d’elaborazione dottrinale con la quale si intendono “i rapporti intercorrenti tra gli organi principali di uno stato-apparato (o di altro ente dotato di poteri di imperio): rapporti che possono assumere diverse figure, a seconda della diversa distribuzione di potere tra i vari organi”.

Nel caso specifico le forme di governo consistono nel modo in cui le funzioni della regione vengono distribuite ed organizzate tra i vari organi, rispecchiando conseguentemente il modo di intendere i rapporti tra governanti e governati. A tal fine saranno rilevanti sia il modo di formazione degli organi, elettivo o non elettivo, sia la disciplina dei loro rapporti. Sotto l’aspetto sostanziale, la forma di governo prende in considerazione i rapporti e gli equilibri tra gli organi di vertice e la loro capacità di incidere sulla determinazione e sull’attuazione dell’indirizzo politico.

Gli articoli 122 e 123 della Costituzione conferiscono piena autonomia alle regioni nell’autodeterminazione della forma di governo, attraverso lo statuto, e del sistema di elezione degli organi elettivi di vertice (Presidente, Giunta, Consiglio). A tal proposito la dottrina è concorde nel ritenere che la legislazione elettorale influenza i caratteri della forma di governo.

In assenza di una normativa precisa, è stata costruita una classificazione delle diverse forme di governo, sulla base delle scelte operate, individuando i seguenti modelli:

- a) forma di governo parlamentare;
- b) forma di governo presidenziale;
- c) forma di governo direttoriale;
- d) forma di governo semi-presidenziale.

La scelta di un sistema, tuttavia, non comporta necessariamente l'adozione di un insieme di istituti e soluzioni giuridiche in maniera rigida, ma è possibile che, in un certo contesto, si adottino istituti e soluzioni diverse rispetto a quelli che caratterizzano gli ordinamenti classificati all'interno di un modello predefinito.

Sulla base dei sistemi citati, si analizzano le forme di governo adottate dai singoli stati che riassumono le caratteristiche di ogni singola fattispecie.

2. Il sistema parlamentare

I sistemi parlamentari devono il proprio nome al loro principio fondante: il Parlamento è sovrano. Pertanto, i sistemi parlamentari non consentono una separazione di potere tra Parlamento e Governo: sono tutti basati sulla condivisione del potere tra legislativo ed esecutivo. Conseguentemente, in tutti i sistemi di tipo parlamentare i governi devono essere insediati, sostenuti ed eventualmente sfiduciati dal parlamento.

Quindi, i sistemi di tipo parlamentare si fondano sul rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento: il primo costituisce emanazione permanente del secondo, il quale può determinarne le dimissioni attraverso il voto di sfiducia. Se il sistema è bicamerale, occorre distinguere i sistemi in cui la sfiducia può essere votata da ciascuna Camera (come in Italia), da quelli in cui il rapporto di fiducia intercorre con una sola Camera, la “Camera politica” (come in Germania).

Le Costituzioni del secondo dopoguerra hanno cercato di evitare che questo sistema desse luogo ad una eccessiva instabilità e debolezza dei Governi esposti costantemente al rischio di perdere la fiducia parlamentare. Ha così preso corpo la tendenza alla razionalizzazione del parlamentarismo, già nata nel periodo tra le due guerre mondiali e sviluppatasi in Europa soprattutto nel secondo dopoguerra e ripresa dai testi costituzionali più recenti. Con questa espressione si indica la tendenza a tradurre in disposizioni costituzionali scritte le regole sul funzionamento del sistema parlamentare che si erano già imposte, in via di prassi, negli Stati in cui è sorta questa forma di governo.

L'esempio più significativo della tendenza razionalizzatrice è offerto dalla Costituzione tedesca del 1949, che ha previsto una specie di parlamentarismo che attribuisce particolare risalto al ruolo del capo del governo (Cancelliere federale). In particolare, è previsto che il Cancelliere federale sia eletto senza dibattito dalla Camera politica (Bundestag) su proposta del presidente federale, a maggioranza dei suoi membri; se il candidato non ottiene questa maggioranza, la Camera può

eleggere un altro cancelliere nei quattordici giorni successivi; decorso tale termine è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti; ma se questi non raggiunge la maggioranza assoluta, il Presidente federale (Capo dello stato) deve scegliere se nominarlo o sciogliere la Camera. Attraverso questa disciplina si mira a raggiungere i seguenti obiettivi: creare un governo in cui sia assicurata la preminenza del Cancelliere, dotato della legittimazione derivante dall'elezione parlamentare, che non riguarda gli altri membri del governo; consentire, ove nessuno sia eletto a maggioranza assoluta, la formazione di un governo, sebbene minoritario, rimettendo al Capo dello Stato la scelta se mantenerlo in carica o sciogliere il Parlamento. Inoltre, una volta eletto il Cancelliere è titolare di importantissimi poteri, tra cui quello di determinare le direttive della politica del governo, assumendosene la responsabilità.

L'istituto più noto, però, nella forma di governo tedesca è l'istituto della sfiducia costruttiva, in base alla quale la Camera politica può votare la sfiducia al Cancelliere solamente se contestualmente elegge, a maggioranza assoluta, un successore. In questo modo si vorrebbero evitare le c.d. crisi al buio, cioè quelle crisi di governo che si aprono senza che le forze politiche abbiano scelto la soluzione da dare alla crisi, e cioè il Governo che deve sostituire quello colpito da sfiducia.

Per comprendere il funzionamento della forma di governo e differenziare le diverse specie di parlamentarismo, occorre analizzare la complessiva logica di funzionamento del sistema, che discende dall'interazione tra la disciplina costituzionale e le caratteristiche del sistema politico. In questa prospettiva, la distinzione fondamentale è tra parlamentarismo maggioritario e parlamentarismo compromissorio.

Il parlamentarismo maggioritario (o a prevalenza del Governo) si caratterizza per la presenza di un sistema politico bipolare, con due partiti o due poli, ciascuno formato da più partiti, tra loro alternativi. In questo modo il sistema elettorale permette di dare vita ad una maggioranza politica, il cui leader va ad assumere la carica di primo ministro, che gode della forte legittimazione politica che deriva dall'investitura popolare ed il Governo ha il sostegno di una

maggioranza politica che, di regola lo sostiene, tutta la legislatura (Governo di legislatura).

In questi sistemi l'elettore formalmente non vota per il Primo ministro, ma per i candidati al Parlamento nel suo collegio elettorale; poiché ciascun partito (nei sistemi bipartitici) o ciascuna coalizione (nei sistemi bipolari) si presenta alle elezioni con un leader che assumerà, in caso di vittoria, la carica di Primo ministro, l'elettore sa che votando per il candidato al Parlamento di un partito o per una coalizione, esprime la sua preferenza per la persona che dovrà assumere la carica di Primo ministro.

Il Governo dispone dell'appoggio della maggioranza, che può dirigere per ottenere l'approvazione parlamentare dei disegni di legge che propone: al partito o alla coalizione di partiti che costituisce la maggioranza politica, si contrappone il partito o la coalizione di partiti di minoranza, che costituisce l'opposizione parlamentare e che esercita un controllo politico sul Governo e sulla maggioranza. La funzione di opposizione trova un fondamento normativo in regole consuetudinarie e nei regolamenti parlamentari e in Gran Bretagna è istituzionalizzata a tal punto da dare vita ad un Gabinetto ombra (Shadow Cabinet) che è contrapposto a quello governativo ed in cui siedono i leader destinati a diventare ministri nel caso che alle successive elezioni si realizzi l'alternanza.

Il parlamentarismo a prevalenza del Parlamento è caratterizzato, invece, da un sistema politico che opera seguendo un modulo multipolare, in presenza di numerosi partiti tra cui esistono profonde differenze ideologiche e quindi reciproca sfiducia. Le elezioni non consentono all'elettore di scegliere né la maggioranza né il Governo; sono i partiti dopo le elezioni a concludere degli accordi attraverso cui si forma la maggioranza politica e si individua la composizione del governo e la persona che dovrà assumere la carica di Primo ministro.

Il Governo può contenere esponenti di tutti i partiti che fanno parte della maggioranza (Governo di coalizione) oppure può avere l'appoggio esterno dei partiti che gli votano la fiducia, mentre i ministri provengono da un solo partito. In ogni caso, la stabilità di governo dipende dal

mantenimento degli accordi tra i partiti della maggioranza, ciascuno dei quali ha un potere di pressione e di ricatto. Perciò questo tipo di sistema parlamentare si caratterizza per la debolezza e l'instabilità di governo, mentre cresce il ruolo del Parlamento perché il Governo, per mantenere la fiducia, è portato a negoziare con i gruppi presenti in Parlamento il contenuto delle leggi.

Il parlamentarismo compromissorio, che ha funzionato in alcuni Paesi europei, quali il Belgio, l'Olanda e la Danimarca, comporta la garanzia del pluripartitismo e la competitività fra i partiti durante la campagna elettorale; le elezioni hanno la funzione fondamentale di contare il consenso di cui ciascun partito gode nel Paese e quindi ad individuarne la forza politica; dopo le elezioni essi tendono all'accordo compromissorio sull'indirizzo politico e le leggi, sicché manca una vera e propria opposizione; il Parlamento è la sede privilegiata della ricerca del compromesso.

In definitiva, "parlamentarismo" non denota una entità singola; esistono infatti, a seconda del tipo di relazioni tra esecutivo e legislativo, diverse varietà di sistema parlamentare: ad un estremo il sistema di tipo inglese di premierato o di gabinetto, nel quale l'esecutivo prevale nettamente sul legislativo; all'altro estremo il sistema di tipo francese (Terza e Quarta Repubblica) di governo assembleare; e, infine, una varietà intermedia di parlamentarismo controllato dai partiti.

3. Il sistema presidenziale*

In estrema sintesi, una forma di governo può essere definita di tipo presidenziale allorché si abbia un Capo dello Stato risultante da un'elezione popolare diretta e dotato del potere di nominare, presiedere e dirigere il Governo. Il Capo dello Stato (in quanto emanazione diretta del corpo elettorale) non può essere sfiduciato da un voto parlamentare durante il suo mandato di durata prestabilita.

Ciò che caratterizza il modello è la netta separazione tra Potere esecutivo e Potere legislativo e la correlativa autonomia del Parlamento rispetto al Presidente: l'organo legislativo non può infatti esercitare poteri di sfiducia, neppure nei confronti dei singoli Ministri, mentre il Capo dello Stato, normalmente, non può per alcuna ragione decretare lo scioglimento anticipato delle Camere.

Negli ordinamenti a struttura presidenziale, i componenti del Governo sono responsabili soltanto nei confronti del Presidente, il quale li nomina e revoca discrezionalmente; ne consegue che, di solito, il Governo non ha configurazione costituzionale autonoma, né tantomeno rilevanza giuridica esterna rispetto al Capo dello Stato.

I fautori della forma di governo in esame le riconoscono il pregio di agevolare un elevato livello di stabilità istituzionale, attribuendo nel contempo all'azione del Governo efficienza e responsabilizzazione, garantite dalla scelta elettorale diretta del Presidente, identificato come la persona che in autonomia governa per tutta la durata del mandato.

Il principale inconveniente che è stato evidenziato da altri Autori consisterebbe nella tendenziale rigidità, alimentata dalle possibili divergenze tra la maggioranza che ha espresso il Presidente e quella parlamentare.

Tradizionalmente, è considerata una forma di governo presidenziale quella delineata, ormai da oltre due secoli, nella Costituzione degli Stati Uniti d'America; l'analisi del sistema presidenziale può pertanto essere utilmente compiuta soffermandosi su alcuni aspetti del modello nordamericano.

Innanzitutto, occorre notare che l'elezione del Presidente degli U.S.A. non può, a rigore, definirsi formalmente di tipo diretto "puro", dal momento che i cittadini, con il loro voto, scelgono in base ad un sistema elettorale maggioritario i cc.dd. "grandi elettori", i quali, a loro volta, eleggono a maggioranza assoluta il Capo dello Stato. Anche se i "grandi elettori" sono persone di fiducia che hanno assunto a priori ed in forma pubblica l'impegno di esprimere la loro preferenza per uno soltanto dei candidati alla Presidenza, non può escludersi l'ipotesi che, al momento di votare, essi mutino opinione, tanto più che la loro preferenza è espressa a scrutinio segreto. Tale eventualità si è concretamente verificata in qualche sporadico caso.

I cittadini statunitensi, insieme con il Presidente (che dura in carica per un quadriennio ed è rieleggibile soltanto una volta), eleggono anche un Vicepresidente, destinato a sostituire il Presidente fino al termine del mandato in caso di destituzione, morte, dimissioni o sopravvenuta incapacità di quest'ultimo.

Un'altra osservazione interessante sul sistema giuridico costituzionale degli U.S.A. è che la rigorosa separazione dei poteri non comporta un'altrettanto rigida e drastica separazione delle funzioni, dal momento che il Presidente (pur non potendo in alcun caso sciogliere le Camere) influisce sulla funzione legislativa attraverso vari istituti, quali, ad esempio, l'"iniziativa indiretta", il "message" e, soprattutto, l'esercizio del "diritto di veto", in base al quale le proposte di legge approvate dal Parlamento ma non avallate dal Presidente, acquistano efficacia cogente soltanto in forza di una nuova votazione del Parlamento (denominato Congresso), adottata a scrutinio palese e con una maggioranza qualificata dei due terzi dei presenti.

D'altro canto, se è vero che il Congresso non ha il potere di attribuire o di revocare la fiducia al Capo dello Stato, è pure altrettanto vero che i Ministri nominati discrezionalmente dal Presidente (e scelti al di fuori dei membri del Parlamento, in omaggio al principio di separazione dei poteri) devono ottenere la preventiva "conferma" del Senato e che, tra le funzioni del Congresso, rientra anche la procedura di "impeachment" nei confronti del Capo dello Stato (promossa dalla

Camera e terminata dal Senato); per sgombrare il campo da ogni possibile perplessità, occorre in questa sede precisare che l'“impeachment” statunitense concerne esclusivamente fattispecie penalmente rilevanti e, a differenza di quanto accaduto in altri ordinamenti, il meccanismo non si è mai evoluto nel senso di un controllo di responsabilità politica esercitato dal Potere legislativo nei riguardi del Potere esecutivo.

Il Congresso collabora altresì con il Presidente nell'espletamento di alcune essenziali funzioni di quest'ultimo nei settori della politica estera, della difesa nazionale e delle nomine e dispone di una riserva di legge in tema di spesa.

Si può dunque sinteticamente affermare che la forma di governo statunitense, coerentemente al modello presidenziale, attua il principio della separazione tra Potere legislativo e Potere esecutivo, permettendo tuttavia un corretto ed efficiente funzionamento del sistema attraverso tutta una serie di interazioni e di controlli reciproci, ben espressa dalla locuzione verbale comunemente impiegata di “checks and balances” (freni e contrappesi).

Il principio di separazione dei poteri vigente negli U.S.A. comporta inoltre l'impossibilità di delegare al Potere esecutivo l'esercizio della funzione legislativa; tuttavia, è invalsa la prassi costituzionale di emanare leggi di carattere piuttosto generale, le quali demandano a successivi atti presidenziali -ovvero di altri organi esecutivi-, denominati “regulations”, l'adozione di norme di dettaglio che, valutate secondo criteri “europei”, hanno sovente natura più legislativa che non meramente regolamentare.

Si è già fatto cenno in precedenza al principale difetto attribuito alla forma di governo presidenziale. Negli Stati Uniti, i rischi insorgenti dalla possibile dissonanza tra le due maggioranze sono temperati da risorse a rigore estranee alla disciplina della forma di governo, quali, ad esempio, il forte radicamento della cultura democratica, che ha permesso di superare le situazioni di stallo attraverso il raggiungimento di soluzioni di compromesso tra gli alternativi indirizzi politici espressi dal Presidente e dal Congresso.

4. Il sistema semipresidenziale

Un esempio di forma di governo semipresidenziale è rappresentato dalla Francia in cui elementi del sistema parlamentare, come il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo, si coniugano con un'esaltazione dei poteri del Presidente della Repubblica.

Le caratteristiche del sistema semipresidenziale possono essere sintetizzate come segue:

- 1) il Presidente della Repubblica è eletto con voto popolare e autonomo rispetto a quello del Parlamento;
- 2) il Presidente della Repubblica è dotato di poteri forti ma condivide il potere esecutivo con un Primo Ministro che sceglie e può revocare, formando un governo con due vertici;
- 3) il Presidente della Repubblica essendo eletto dal popolo è autonomo e non sfiduciabile dal Parlamento. Il Primo Ministro ed il Governo possono essere sfiduciati dal Parlamento e revocati dal Presidente.
- 4) il Presidente della Repubblica può sciogliere il Parlamento entro i limiti costituzionali.

Il sistema così delineato consente di evitare da una parte la rigidità del presidenzialismo, sdoppiando gli organi dell'esecutivo (Presidente e Primo Ministro) e dall'altra le involuzioni partitocratiche dei sistemi parlamentari non sorretti da maggioranze stabili ed omogenee, individuando un Presidente eletto dal popolo e dotato di poteri forti.

Tuttavia con il sistema parlamentare ha in comune il rapporto di fiducia Governo/Parlamento ma si differenzia per la presenza di un Presidente legittimato direttamente dai cittadini che ha poteri di indirizzo politico e non solo di garanzia e *super partes*.

Il sistema elettorale prevede un'elezione a doppio turno con la scelta tra due candidati con affermazione del bipolarismo. Dura in carica sette anni ed ha poteri formali e sostanziali su Governo e Parlamento.

-
- Per ulteriori approfondimenti sul tema, è disponibile il seguente materiale bibliografico:

- Sergio Ortino, Diritto costituzionale comparato, Il Mulino, Bologna, 1994;
- Carlo Chimenti, Noi e gli altri: compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi, volume secondo (sintesi di ordinamenti stranieri), Giappichelli editore, Torino, 2000;
- Giovanni Bagnetti, Lo spirito del costituzionalismo americano, voll. I e II, Giappichelli Editore, Torino, 1998;
- Michael Krasner e Stephen Chaberski, Il sistema di governo degli Stati Uniti d'America - profili istituzionali, Giappichelli Editore, Torino, 1994;
- Fabio Sciola, Lineamenti del sistema istituzionale degli Stati Uniti d'America, in Nuova Rassegna, n. 8 - 2000;

5. Il sistema direttoriale

La Svizzera rappresenta un esempio di forma di governo direttoriale.

L'**Assemblea federale** è composta da due Camere:

- a) il **Consiglio nazionale** che rappresenta i cittadini;
- b) il **Consiglio degli Stati** che rappresenta i cantoni.

Le due Camere godono di un rapporto paritario, approvano tutte le leggi federali e supervisionano l'attività del governo (Consiglio federale).

Il **Consiglio federale**, che è un organo collegiale di governo, è composto da sette membri che condividono la responsabilità collettiva per le decisioni assunte. Tale organo è eletto dalle Camere riunite in Assemblea federale e dura in carica per quattro anni, ogni consigliere federale è a capo di un dipartimento e non è membro del Parlamento.

Il Presidente della Confederazione è anche Presidente del Consiglio federale ed è eletto per un anno a turno fra i membri del Consiglio federale.

I singoli componenti del Consiglio federale svolgono le funzioni di governo, pertanto il potere esecutivo è una struttura indiretta perché non è eletta direttamente dal popolo ma è una emanazione del potere legislativo.

Nonostante l'Assemblea federale elegga i componenti del Consiglio federale, i due organi non sono legati da un rapporto di fiducia, quindi il Consiglio rimane in carica quattro anni, anche in caso di cambiamento dell'orientamento politico delle assemblee legislative. La separazione tra i due organi non è tuttavia connesso ad una situazione paritaria ma ad uno stato di sopraordinazione dell'Assemblea federale e comunque, né il corpo elettorale può revocare i consiglieri nazionali né l'Assemblea può revocare i consiglieri federali.

In questo sistema di governo non si esclude il sindacato politico delle Camere sull'operato dei componenti il Consiglio con le eventuali e conseguenti dimissioni dei medesimi.

Ogni cantone ha una propria costituzione, un proprio governo, un proprio parlamento, tribunali indipendenti, leggi proprie che devono essere compatibili con quelle federali ed ancora autonomia amministrativa e decisionale (es. ha un proprio corpo di polizia e gode di autonomia fiscale).
