

# I PARLAMENTARISMI DEL NOVECENTO FRA RAPPRESENTANZA E GOVERNABILITÀ. UNA RIFLESSIONE PER IL FUTURO.

**Saverio F. Regasto**

*Università degli Studi di Brescia*

*Abstract:*

**It.:** Il saggio propone una lettura di alcune forme di governo parlamentari del secolo scorso (in particolare di Francia e Germania), nel tentativo di cogliere utili elementi per una riflessione complessiva del parlamentarismo.

**En.:** *The essay proposes a reading of some forms of parliamentary government of the last century (in particular of France and Germany), in an attempt to grasp useful elements for an overall reflection of parliamentarism.*

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. **2.** La Costituzione francese del 1946. **3.** La Legge Fondamentale di Bonn: un modello perfetto di razionalizzazione del parlamentarismo con-temporaneo? **3.1.** Il Parlamento federale. **3.2.** Il ruolo del Presidente federale. **3.3.** Cancelliere e Governo federale. **3.4.** Il Bundesverfassungsgericht. Cenni. **4.** Alcune considerazioni sulla forma di governo della Repubblica Federale Tedesca. **5.** Pluripartitismo temperato e ruolo dell'opposizione nel Cancellierato tedesco. **6.** Su alcune contraddizioni del parlamentarismo razionalizzato tedesco.

## 1. Introduzione.

Nel periodo compreso tra le due guerre mondiali ed in concomitanza con la fine di Weimar, i regimi liberali europei entrano definitivamente in crisi.

Il forte senso di libertà e la fiducia negli istituti rappresentativi, radicati in una base sociale sostanzialmente omogenea, permettono ad alcune democrazie occidentali, quali quella inglese, quella dei Paesi Bassi, della Scandinavia e della Svizzera, di non farsi travolgere completamente dai drammatici eventi.

Nei movimenti di 'resistenza' contro l'oppressione nazista e fascista e quindi nell'ambito degli Stati assoggettati ai regimi totalitari<sup>1</sup> primeggia l'idea politica di una 'forma di governo democratico' che prenda in esame, questa volta, i rimedi per ovviare alle cause di debolezza dei precedenti regimi. Tuttavia, i principi che si affermano non possono essere considerati del tutto nuovi, rispetto all'esperienza parlamentare passata.<sup>2</sup> Emblematico è l'esempio del Comitato di Liberazione di Algeri, principale organo della resistenza francese, dedito più degli altri alla predisposizione di piani che garantissero un assetto costituzionale libero alla Francia nel futuro, ebbe come schema di riferimento, senza peraltro discostarsene più di tanto, il regime parlamentare legato alla propria tradizione. Ciò è facilmente spiegabile. Fra un sistema parlamentare, quello della III Repubblica, che l'esperienza aveva dimostrato instabile e caotico e regimi che avevano garantito un alto tasso di democraticità, calati in ambiti socio-culturali non solo profondamente diversi, ma soprattutto difficilmente riproducibili, la resistenza francese ha propeso per il primo. D'altra parte, di fronte ad un regime presidenziale con rigida separazione tra potere legislativo e potere esecutivo e un regime direttoriale che impediva uno svolgimento lineare dell'indirizzo politico, solo il parlamentarismo avrebbe potuto coordinare i vari poteri di cui lo Stato contemporaneo necessitava. Naturalmente occorre congegni di perfezionamento finalizzati al perseguimento di soddisfacenti risultati similmente a quelli garantiti dal bipartitismo anglosassone.

Pur avendo ben presenti le Costituzioni del primo dopoguerra, i testi elaborati dopo il secondo conflitto mondiale, molto simili fra loro, fortemente influenzati dalla dottrina costituzionalistica del tempo<sup>3</sup> e impostati, ancora una volta, sulla linea razionalizzatrice, adottarono meccanismi che nelle intenzioni degli estensori avrebbero dovuto accrescerne la stabilità. Tuttavia, proprio perché i problemi da risolvere non erano di mera ingegneria costituzionale, ma richiedevano uno sforzo

1 Questo il destino di Italia, Germania e Giappone, Paesi sconfitti nella seconda guerra mondiale. Spagna e Portogallo, anche essi oppressi dai regimi di Franco e Salazar, non parteciparono del conflitto bellico, dovranno attendere gli anni '70 per il loro ritorno nell'alveo delle democrazie.

2 Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973.

3 Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1986.

più complessivo e una revisione più dettagliata degli stessi presupposti del regime parlamentare, i testi costituzionali non sempre riuscirono nel loro nobile intento.

Nell'ambito di quella che avrebbe dovuto essere una nuova stagione della razionalizzazione, viene allontanato lo spettro weimariano, per le note e tragiche vicende a cui si faceva testé riferimento: una forma di governo parlamentare pluralistica nelle intenzioni dei costituenti, ma dualistica nella realtà, in quanto si risolse con la preminenza del Capo dello Stato sul Parlamento. L'obiettivo da perseguire, ora, era quello di assicurare al governo una maggiore stabilità, neutralizzando le potenziali crisi, il tutto però all'interno di un 'normale' e 'democratico' rapporto fra esecutivo e legislativo.

Dopo il secondo conflitto bellico, la razionalizzazione delle istituzioni parlamentari, più penetrante e meglio indirizzata a garantire tanto la democraticità quanto un efficiente sistema di governo, si manifesta attraverso due principali filoni. Il primo è caratterizzato dalla Costituzione francese del 1946, da quella italiana del 1948, dalla Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca del 1949 e dalla Costituzione danese del 1953. Il secondo filone, invece, riguarda le costituzioni di più recente adozione fra le quali distinguiamo quella svedese del 1975 e, per le vicende particolari dei relativi Paesi, la Costituzione greca del 1975, la portoghese del 1976 e, infine, quella spagnola del 1978. Alcune delle costituzioni europee, nel contempo, ispirate a un parlamentarismo puro non razionalizzato, subiscono profonde trasformazioni (Paesi Bassi, Norvegia).

Caratteristica pressoché comune ai tentativi di razionalizzazione delle costituzioni del secondo dopoguerra è la tendenza equilibratrice. Secondo tale tendenza era necessario far intervenire, accanto al legislativo e all'esecutivo – posti ora in una situazione ben diversa rispetto alle antiche concezioni moniste – non solo il Capo dello Stato, in qualità di organo di controllo e di coordinamento, ma anche il corpo elettorale, dotato di un potere decisionale effettivo, nei casi limite, sulle più importanti attività istituzionali. Nell'ambito delle forme di governo parlamentari contemporanee vengono altresì concepiti puntuali attribuzioni di garanzia al Capo dello Stato e alla Corte costituzionale, ai quali sono riconosciuti compiti di mediazione fra i potenziali conflitti fra i poteri dello Stato, impedendo, così, il verificarsi di effetti distruttivi paragonabili a quelli manifestatisi tra le due guerre mondiali.<sup>4</sup> L'impostazione ampiamente pluralistica facilita il superamento della forma di governo parlamentare classica, dualistica e razionalizzata, ma tutta incentrata sul perseguimento dell'obiettivo monista.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Cfr. CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1985.

<sup>5</sup> Cfr. MIRKINE-GUETZÉVICH, *Le régime parlementaire dans les récentes Constitutions européennes*, in ReIDC, 4, 1950, p. 605.

Con riguardo agli aspetti attraverso i quali si manifesta questa nuova ondata di razionalizzazione, deve essere presa in considerazione, in primo luogo, la figura del *Premier* che, nella sua qualità di capo politico della maggioranza parlamentare, ‘determina’ l’indirizzo politico e si distingue dai singoli ministri nell’ambito dell’organizzazione interna del Governo. In secondo luogo, si tende a escludere, generalmente, che al voto di sfiducia debba essere riconosciuta la portata di un voto contrario, da parte del Parlamento, nei confronti dei progetti di legge presentati dall’esecutivo. Contemporaneamente sono previsti sia una maggiore e migliore disciplina dei casi di scioglimento – evitandone l’utilizzo arbitrario per piegare in modo autoritario la volontà del Parlamento – che una delimitazione abbastanza puntuale dei poteri e delle funzioni del Presidente della Repubblica, impedendogli così di assumere una posizione politica autonoma in palese contrasto con la maggioranza parlamentare. Infine si segnala la scelta fra il sistema unicamerale e quello bicamerale e, in questa ipotesi, la struttura e la tipologia della seconda camera. In base a tale orientamento – comprendente elementi che potenzialmente potrebbero incidere sul rapporto fiduciario Parlamento-Governo – la razionalizzazione dello schema dà vita ad una contaminazione fra regime parlamentare e forma presidenziale. Valga per tutte l’ipotesi in cui è prevista contestualmente l’elezione diretta del Capo dello Stato e la garanzia, però, tanto dell’autonomia costituzionale del Governo quanto del rapporto fiduciario di esso con il Parlamento.

A tal proposito va detto che gli ‘sconvolgimenti’ subiti dalla Costituzione di Weimar attestano inequivocabilmente come una tale commistione di elementi appartenenti a realtà istituzionali diverse, non dà origine ad una distinta forma di governo rispetto a quella originaria, poiché l’evoluzione nel tempo delle varie situazioni politiche, sociali e istituzionali favoriscono, in modo ciclico, il prevalere di questa o quella forma di governo.<sup>6</sup>

Tuttavia, l’attenzione mostrata dai costituenti alla disciplina dei rapporti Parlamento-Governo è stata assai ampia. Infatti nelle costituzioni più recenti si evidenzia particolarmente la disciplina del rapporto di fiducia nella sua tripartizione investitura del Governo, mozione di fiducia e questione di fiducia.<sup>7</sup>

---

6 Ben presente è la delusione derivante dagli aridi schemi normativi razionalizzati, la cui motivazione deve essere ricercata nel fatto che la natura dei rapporti fra poteri costituzionali è tale che “le relative formule organizzative tanto astratte quanto logicamente rifinite” hanno poca rilevanza nella loro disciplina. Fondamentale è, invece, il solido contenuto offerto alla forma di governo da una base sociale omogenea. Da essa, e solo da essa, emaneranno quelle norme in grado di assicurare un buon funzionamento ai suddetti rapporti, perché capaci di rinnovarli nella sostanza. Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit.

7 Cfr. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Recenti costituzioni europee*, Palermo, 1979; ID., *Gli organi di governo nelle costituzioni europee degli anni 1975-1978*, Torino, 1988.

Il processo di razionalizzazione, influenzato dall'adozione di diversi sistemi elettorali oltre che, ovviamente, dal contesto politico e sociale in cui si inserisce, presenta ampiezza ed effetti assai diversi a seconda dei Paesi considerati. Particolarmente limitato e debole risulta in Italia;<sup>8</sup> al contrario, nella IV Repubblica francese e in Germania, nonostante siano applicati meccanismi di razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento abbastanza simili, i risultati ottenuti sono fra loro contrapposti.

Dunque la razionalizzazione del regime parlamentare, già collaudata dopo la prima guerra mondiale con alterne fortune, viene rilanciata con maggiore enfasi ma, questa volta, con la certezza di creare una migliore stabilità governativa attraverso un più rigido controllo della dinamica dei rapporti fra legislativo ed esecutivo. Sarà, tuttavia, il clamoroso fallimento dell'esperienza della IV Repubblica ad indurre la dottrina a ricredersi sulle "virtù taumaturgiche di tale ingegneria costituzionale".<sup>9</sup>

Per quanto riguarda la Legge Fondamentale di Bonn, memori dell'inefficienza dei complessi meccanismi weimariani, i costituenti mettono in atto congegni di stabilizzazione dai quali non poteva che originarsi un parlamentarismo razionalizzato efficiente, vitale ed equilibrato.<sup>10</sup> Essi, unitamente a fattori politici favorevoli, contribuiscono a garantire la *leadership* al Cancelliere, che riveste un ruolo prevalente ed egemone senza con ciò mutilare i poteri di intervento del Parlamento. Ma piuttosto che limitarsi ad esprimere apodittici giudizi di valore sulle forme di governo del secondo dopoguerra, ci sembra più interessante tentare di spiegarne e comprenderne i relativi contesti.

Nel periodo compreso fra il 1946 e il 1949 le carte costituzionali francese, italiana e tedesca tentarono di rinverdire il parlamentarismo razionalizzato con scelte opzioni e, si vedrà, risultati assai diversi.<sup>11</sup>

Elaborata sulla scorta dei forti contrasti della III Repubblica, il cui fallimento è da ascrivere alla instabilità governativa causata dal parlamentarismo ambiguo e confusionario introdotto dai testi costituzionali del 1875,<sup>12</sup> la Costituzione francese del 1946 resta indubbiamente la più discussa ed emblematica nel panorama politico-istituzionale del tempo. E nonostante il ricorso a congegni istituzionali tutti finalizzati a rafforzare la stabilità ministeriale quali, ad esempio, il previsto

---

8 Cfr. D'ANDREA, La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive della riforma costituzionale, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforme costituzionali*, Rimini, 1997

9 Cfr. MIRKINE-GUETZÉVICH, L'échec du parlementarisme 'rationalisé', cit.

10 Cfr. ZORZI GIUSTINIANI, Forma di governo e disciplina dell'economia nell'evoluzione del pensiero di Costantino Mortati, in *Dir. Soc.*, 1995.

11 Cfr., a tal proposito, De VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2019

12 Cfr. BURDEAU, *Manuel de droit constitutionnel*, Parigi, 1997.

scioglimento dell'Assemblea in caso di due consecutive crisi nel corso di 18 mesi, la IV Repubblica non riuscì efficacemente a fronteggiare i suoi problemi.<sup>13</sup> Infatti se si considera che nel corso della III Repubblica e precisamente dal 1875 al 1940 si succedettero in Francia ben 100 governi della durata media di otto mesi ciascuno e se si considera, altresì, che nei dodici mesi di vita della IV Repubblica, dal 1946 al 1958, si ebbero 24 governi con una durata media di sei mesi, ne possiamo concludere che la IV Repubblica anche "se non aggravò i suddetti problemi, di certo non vi pose rimedio".<sup>14</sup>

Una prima sommaria conclusione che può trarsi è che la razionalizzazione del rapporto di fiducia, al fine di assicurare la governabilità, rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente. Una simile valutazione potrebbe applicarsi pedissequamente alla stessa esperienza italiana, le cui crisi di governo, come è noto, sono state tutte di tipo extraparlamentare piuttosto che frutto dei meccanismi previsti dall'art. 94 Cost., anche se spesso camuffate dai dibattiti in Parlamento.<sup>15</sup>

Per quanto riguarda il regime parlamentare tedesco, per anticipare in parte conclusioni successive, la sua stabilità sembra essere garantita più che dal rapporto di fiducia disciplinato costituzionalmente, dal sistema elettorale e dal contesto nel quale le forze politiche agiscono.

## **2. La Costituzione francese del 1946.**

Che la Costituzione francese del 1946 preveda una razionalizzazione ampia della forma di governo parlamentare è innegabile.

Il processo formativo che, nel 1946, ha portato in Francia all'adozione di una nuova Costituzione presenta, come principale caratteristica, un elevato grado di mutabilità. Il primo progetto, infatti, approvato da una apposita Assemblea Costituente, ricevette la netta opposizione nel referendum popolare ma, soprattutto, dal "movimento repubblicano popolare" radicalmente contrario al sistema unicamerale previsto nel progetto stesso. Esito migliore ebbe il nuovo progetto approvato da una nuova Assemblea Costituente.

Approvata così nell'ottobre del 1946 con referendum popolare ed entrata immediatamente dopo in vigore, la nuova Costituzione francese subì, tanto nel 1954

<sup>13</sup> Cfr. CUOCOLO, Il difficile cammino della Costituzione francese, in *Civitas*, 7-8, 1954.

<sup>14</sup> Cfr. MENDÈS FRANCE, *La repubblica moderna*, Torino, 1963, p. 83

<sup>15</sup> Cfr. BARILE, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1987; BALBONI, D'ADDABBO, D'ANDREA, GUIGLIA, La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova, 1985-1987, Milano, 1988; D'ANDREA, Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali, Torino, 1991; D'ANDREA (a cura di), Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione 1987-1999, Milano, 1999.

quanto negli anni compresi fra il 1957 e 1958, svariati tentativi di revisione, tutti miranti alla organica riforma sia della forma di governo che del sistema elettorale.

Tale tipo di instabilità e variabilità conferma una tradizione che ha sempre caratterizzato l'esperienza francese, segnata da numerosi mutamenti costituzionali e, conseguentemente, da Costituzioni di breve (o brevissima) durata. Paradossalmente, l'unica Carta, quella del 1875, che era stata voluta con il carattere della provvisorietà – ed in quanto tale incompleta ed inorganica – fu quella destinata a durare più a lungo.

La oggettiva sproporzione, invece, tra l'obiettivo di garantire un efficiente sistema parlamentare dotato di una direzione politica stabile e gli strumenti limitati ed insufficienti utilizzati a tal fine, perché non compatibili con il principio della sovranità del Parlamento, rappresenta la caratteristica tipica della forma di governo instauratasi con la Costituzione del 1946.

L'obiettivo, quello di frenare il predominio dell'assemblea rappresentativa, si rivelò perseguito solo in maniera teorica, soprattutto quando si osserva il bicameralismo francese: esso più che 'paritario' si dimostrò, sostanzialmente, 'diseguale'. Tale incongruenza venne maggiormente evidenziata nel momento in cui i Costituenti, nel tentativo di qualificare le due Camere, utilizzarono il termine onnicomprensivo di Parlamento, volendo intendere, ovviamente, il perseguimento di un obiettivo di assoluta parità fra i due rami e non già, come nei fatti è accaduto, la circostanza per cui l'esclusività del potere decisionale risiedesse, in maniera riservata, nella prima Camera.

Una spiegazione a questo tipo di contraddizione può essere data dal fatto che i francesi, secondo un loro tipico *esprit de géométrie*,<sup>16</sup> vedevano nel predominio dell'assemblea rappresentativa l'espressione diretta del principio della sovranità popolare, principio postulato come valore assoluto.<sup>17</sup>

Un cenno, ora, alla regolamentazione degli organi costituzionali. Il Presidente della Repubblica, come è noto, è eletto non dalla sola Camera rappresentativa (l'Assemblea Nazionale) come in passato ma dal Parlamento o, meglio, dalle due Camere in seduta comune. Eletto per sette anni, a maggioranza assoluta dei componenti, al Presidente sono stati notevolmente ridotti i poteri rispetto alla III Repubblica. Infatti, vincolato alla scelta operata dall'Assemblea Nazionale, egli nomina il Presidente del Consiglio e i Ministri. I poteri esecutivi, come ad esempio la nomina di alcuni alti funzionari dello Stato, sono presidenziali solo formalmente;

<sup>16</sup> Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit.

<sup>17</sup> Interessanti, a tal proposito, sono anche le vicende relative alla evoluzione della giustizia costituzionale in Francia e del difficile rapporto fra la legge, espressione della volontà generale, e la Costituzione, norma fondamentale dell'ordinamento giuridico francese. Cfr., per tutti, GAMBINO, *Sistema delle fonti e controllo di costituzionalità in Francia*, Torino, 1987.

altri ancora, come l'emanazione dei regolamenti, la presentazione dei progetti di legge, la nomina di funzionari militari spettano, invece, al Presidente del Consiglio ed esigono, a pena di nullità, la sola firma del ministro competente. Lo stesso potere di grazia, tradizionalmente prerogativa del Capo dello Stato, secondo quanto prevede la Costituzione, è esercitato dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Estese, al contrario, risultano le sue funzioni onorifiche; non a caso il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei Ministri, il Comitato della Difesa Nazionale, il Consiglio Superiore della Magistratura, il Comitato Costituzionale e, infine, l'Unione Francese. Un emblematico esempio del suo ruolo essenzialmente protocollare è dato dal fatto che egli è il 'Capo dell'Armata', mentre al Presidente del Consiglio spettano tanto la direzione delle forze armate quanto il coordinamento della difesa nazionale. Infine, per ciò che concerne l'attività legislativa, il Presidente della Repubblica promulga le leggi ma ha un attenuato potere di veto sospensivo.

Il Parlamento è composto dall'Assemblea Nazionale e dalla seconda Camera, il Consiglio della Repubblica. Esso è eletto in base a un sistema che privilegia le regioni rurali e, quindi, le tendenze dei partiti conservatori che, dopotutto, ne avevano, in passato, sostenuto la nascita, opponendosi, insieme al centro, all'unicameralismo sostenuto dalle sinistre. Sostituitosi al precedente Consiglio dell'Unione Francese, il Consiglio della Repubblica ampliò notevolmente i suoi poteri decisionali, anche se permane, come si diceva, una sostanziale disegualianza rispetto a quelli attribuiti all'Assemblea. Ricordiamo, tra questi, la partecipazione all'elezione del Presidente della Repubblica, l'elezione dei tre membri che compongono il Comitato costituzionale, l'elezione di un terzo dei membri dell'Assemblea dell'Unione Francese, la partecipazione al procedimento di revisione costituzionale attraverso l'individuazione delle leggi che debbono essere sottoposte al Comitato Costituzionale.

Il controllo di costituzionalità, promosso dal solo Consiglio della Repubblica, essendo di natura politica, presenta una portata assai limitata se si considera il suo carattere sussidiario e soprattutto la brevità temporale entro cui è necessario prendere le decisioni sulle materie riguardanti la sola parte organizzativa della Costituzione.

Prima della revisione del 1954, volendoci riferire alla competenza attiva in materia legislativa, il Consiglio della Repubblica aveva solo un potere di veto sospensivo (nel senso che una volta espresso parere difforme, l'Assemblea si vedeva costretta a riesaminare un determinato progetto di legge, decidendo "definitivamente e sovraneamente"). Le condizioni appena evidenziate, cui è sottoposto il diritto di veto



del Consiglio della Repubblica ne dimostrano l'inconsistenza pratica nell'ostacolare la decisione dell'Assemblea Nazionale.

L'iniziativa legislativa, eccezion fatta per la materia finanziaria, spetta esclusivamente ai membri del Consiglio della Repubblica (o senatori), anche se l'assenza di una decisione presa dall'organo nel suo complesso fece sì che tale diritto di iniziativa rimanesse praticamente lettera morta. La competenza legislativa passiva, al contrario, permetteva al governo di presentare i progetti di legge all'Assemblea Nazionale, piuttosto che al consiglio della Repubblica.

Con la revisione posta in essere ed entrata in vigore nel 1954, i poteri del Consiglio della Repubblica, nell'ambito legislativo, vengono decisamente ampliati, ed in base ad essi i progetti di legge vengono adottati dalla prima Camera e poi trasmessi all'altro ramo del Parlamento. Ciò consente, in primo luogo, di dare un peso maggiore ai progetti di legge dei membri del Consiglio e, in secondo luogo, di presentare tutti i progetti di legge tanto al Consiglio quanto all'Assemblea. Inoltre, ed infine, l'effettivo potere di veto sospensivo conferito al Consiglio favorisce lo svolgimento di una sana ed efficace funzione politica di opposizione/riequilibrio rispetto all'Assemblea.

Nell'ambito dei rapporti fra Assemblea Nazionale e Governo importanti sono, a nostro avviso, l'investitura del Governo, la revoca dello stesso e lo scioglimento dell'Assemblea.

Riguardo alla formazione del governo, l'art. 45 Cost. stabilisce l'investitura a maggioranza assoluta del Presidente della Repubblica da parte dell'Assemblea Nazionale, previa designazione del Presidente della Repubblica. Dotato di una maggioranza parlamentare solida e di una posizione di supremazia all'interno del Governo, rafforzata dalla fiducia espressa tanto sulla sua persona quanto sul suo programma, il primo ministro assume da un punto di vista teorico una forte posizione garantita proprio dai meccanismi appena citati.

Nella realtà, però, il Presidente del Consiglio, nonostante le fiducie ottenute all'interno di un Parlamento fortemente frazionato, perché frutto di un multipartitismo estremo, difficilmente riusciva a formare una compagine governativa che non fosse eterogenea e fragile e, di conseguenza, facilmente 'costringibile' alle dimissioni.

Da qui la necessità, nel 1954, di approvare una revisione, denominata *reformette*,<sup>18</sup> tutta incentrata sulla sua idoneità a garantire governi più stabili. Ma l'involuzione assembleare del regime, dato il contesto storico, politico e sociale, è inevitabile ed a nulla sono valsi ritocchi e riforme. Comunque, la revisione del '54 stabiliva che il

---

<sup>18</sup> Cfr. CHIMENTI, Introduzione alla forma di governo italiana, cit.

Presidente del Consiglio e i Ministri fossero congiuntamente sottoposti al voto di fiducia per il quale era previsto però il raggiungimento della soglia della sola maggioranza semplice.

La Costituzione del 1946, oltre a distinguere la posizione del Presidente del Consiglio da quella dei singoli ministri, individua dei complicati congegni in base ai quali si sarebbe dovuta garantire la stabilità dell'esecutivo. Infatti, la nomina del Presidente del Consiglio e su sua scelta dei ministri, avviene successivamente a 'voto di investitura', relativo alla persona e al suo programma politico, espresso dall'Assemblea Nazionale a maggioranza dei suoi membri. Si risolve così in una fiducia condizionata alla designazione di ministri graditi alla maggioranza parlamentare.

Solo il Presidente, dunque, deve ricevere la fiducia, non il governo considerato nel suo complesso.

Tuttavia, la designazione e l'investitura del Presidente non necessariamente implica la sua riuscita nella costituzione del ministero e, quindi, nell'accordo relativo alla scelta dei ministri. Inoltre l'art. 48 della Costituzione prevede che – nonostante la suddetta preminenza del Presidente nei confronti dei ministri – la responsabilità della politica generale del Gabinetto sia di tipo collegiale. Il potere di direzione politica viene così attribuito, non senza una qualche contraddizione, al governo nel suo complesso.

La revisione del 1954 favorisce la formazione del governo accrescendone la relativa stabilità attraverso l'eliminazione di un voto di fiducia determinato dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea. La fiducia stessa, altresì, non è attribuita alla sola persona del Presidente del Consiglio e al suo programma ma all'intero esecutivo.

Per ciò che concerne la revoca del governo e, di conseguenza, il problema della sua stabilità, la Costituzione della IV Repubblica si è avvalsa di congegni 'razionalizzati'. A tal proposito è opportuno menzionare, almeno, la questione di fiducia posta dal Governo e la mozione di censura proveniente dall'Assemblea. Entrambe, da strumenti di verifica della solidità della maggioranza, da utilizzarsi, quindi, con cautela, rispetto alle ordinarie procedure costituzionali, divengono momenti di aspro scontro fra maggioranze labili e minoranze prevaricatrici, sfociando sistematicamente in crisi di governo.

Ora, la suddetta questione di fiducia dà luogo in Francia alla prassi delle 'pseudoquestioni di fiducia', nel senso che il Governo non pone delle questioni sull'indirizzo politico generale, ma su singoli e parziali aspetti di esso. Ciò, mentre da una parte facilita apparentemente l'azione dell'esecutivo, perché permette ad esso di

far valere la sua volontà su misure sì singole, ma giudicate indispensabili per il perseguimento di determinate questioni, dall'altra giova sicuramente alla sua stabilità, ottenendo un sostegno frammentato ma ripetuto nel tempo. Ma a causare l'inefficienza di una tale regolamentazione sta il fatto che il governo, in conformità ai principi del sistema parlamentare, si dimette anche in presenza di un voto contrario della sola maggioranza relativa dell'Assemblea, ritenendo di non potere espletare le sue funzioni quale governo minoritario.

Una situazione del tutto simile – se si eccettua il potere di iniziativa spettante qui al singolo deputato – si riscontra per ciò che riguarda la mozione di censura che, anche se votata a maggioranza relativa, implica in ogni caso l'obbligo di dimissioni del governo.

L'efficacia pratica dei suddetti meccanismi di razionalizzazione o, meglio, congegni volti alla stabilità del governo, si è dimostrata molto limitata, se si considera che le crisi di governo riscontrate erano del tipo extraparlamentare ovvero derivanti da un singolo voto contrario della maggioranza relativa dell'Assemblea.

Di particolare rilievo, inoltre, è che la suddetta regolamentazione della questione di fiducia e della mozione di censura contribuisce a paralizzare l'istituto dello scioglimento dell'Assemblea, opzione di fondamentale importanza nel favorire la stabilità di governo proprio nell'ambito dei sistemi parlamentari, perché in grado di attenuare la preminenza dell'Assemblea rappresentativa.

Il potere di scioglimento, disciplinato dalle rigide condizioni dell'art. 5, al fine di impedirne un uso arbitrario da parte del Governo, spetta al Consiglio dei Ministri previo parere formale del Presidente della Repubblica. Si tratta, quindi, di uno scioglimento di tipo 'governativo' le cui modalità ne rendono assai difficoltoso l'impiego. Non a caso le condizioni prescritte sono il verificarsi di due crisi ministeriali nell'arco di 18 mesi e non prima che siano trascorsi almeno 18 mesi dall'inizio della legislatura. Se a ciò si aggiunge la non osservanza della regola della maggioranza assoluta ed il verificarsi di crisi extraparlamentari piuttosto che parlamentari, si comprende meglio la non operatività dello scioglimento previsto dalla Costituzione del 1946. Tale istituto è così minuziosamente circoscritto da diventare una sorta di *boomerang* per il Governo.<sup>19</sup> Non a caso l'unico scioglimento anticipato che si verifica nel periodo di vigenza della Costituzione del 1946 è quello che si verifica verso la fine di quell'esperienza, nel 1955, per volontà dell'allora Primo Ministro Faure.<sup>20</sup> Sarà, in particolare, l'inefficacia di tale istituto ad affermare

---

19 Cfr. ZORZI GIUSTINIANI, Forma di governo e disciplina dell'economia nell'evoluzione del pensiero di Costantino Mortati, cit.; CECCANTI, La forma di governo parlamentare in trasformazione, Bologna, 1997.

20 Cfr. CHIMENTI, Introduzione alla forma di governo italiana, cit.; VOLPI, Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali, in GAMBINO (a cura di), Democrazia e forma di governo, cit.;

progressivamente la tendenza assembleare del regime del '46. Tale tendenza non sarà eliminata neppure dalla revisione del 1954, in quanto in essa era previsto che in caso di scioglimento restava in carica il governo che l'ha disposto, nella sua composizione originaria. In passato, al contrario, nel caso di scioglimento la Costituzione disponeva la permanenza nella carica, per gli affari correnti, del Gabinetto, eccezion fatta per il Presidente del Consiglio e per il Ministro degli Interni, obbligatoriamente rimpiazzati dal Presidente dell'Assemblea e da un soggetto indicato d'accordo con il *Bureau* dell'Assemblea stessa.

La tendenza rigidamente assembleare della IV Repubblica francese può essere individuata non solo nel rapporto di fiducia tra Assemblea e Governo, così come è stato appena delineato, ma anche nelle questioni riguardanti il settore legislativo e, in particolare, la delegazione legislativa, da ritenersi sempre più necessaria in uno Stato, quale quello contemporaneo, fondato sempre di più sulla consapevolezza dell'intervento pubblico nei diversi settori della vita economica e sociale del Paese. Ebbene, la Francia del tempo non riconosce la potestà di delegazione legislativa in attuazione di due fondamentali principi, appartenenti alla tradizione giuridica occidentale ma ben presenti nella dottrina d'Oltralpe a partire dalla Rivoluzione del 1789. In primo luogo la circostanza secondo cui *delegata potestas non potest delegari*, cioè il Parlamento, nella sua qualità di delegato del corpo elettorale, non può delegare i propri poteri ad altri soggetti e, in secondo luogo, la legge, manifestazione assoluta della sovranità nazionale, può essere l'esclusiva espressione del Parlamento. In base a tale circostanza la Costituzione del 1946, all'art. 13, esclude espressamente, come già si diceva, la possibilità di delegazione legislativa. Naturalmente la delegazione verrà esercitata in parte comunque, ma in presenza di un divieto espresso in Costituzione, la sua realizzazione finisce, quanto meno, per non garantire i diritti dei singoli costituzionalmente riconosciuti. La stessa questione della potestà legislativa, condizionata dalla pregiudiziale ideologica compendiata nella nota formula la *loi expression de la volonté generale*, non viene affatto risolta dal costituente del 1946.<sup>21</sup>

La prassi parlamentare e governativa saprà ovviare al divieto di delegazione legislativa sancito dall'art. 13, ricorrendo alle formule più disparate che anticiperanno le soluzioni più organiche offerte dalla Costituzione della V Repubblica del 1958.<sup>22</sup> La prima consisteva nel c.d. 'decreto legge', inteso sia come

21 Cfr. CARRÉ DE MALBERG, *La loi expression de la volonté generale*, cit.; GAMBINO, *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità in Francia*, cit.; D. AMIRANTE, *Giudice costituzionale e funzione legislativa: l'esperienza francese*, Padova, 1991.

22 Cfr., a tal proposito, CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit.; D. AMIRANTE, *Brevi note sul semi-presidenzialismo 'alla francese': le difficoltà di esportazione di un modello di successo*, in GAMBINO (a cura di) *Democrazia e forma di governo*, cit., p. 189.

autoabilitazione del governo ad emanare atti aventi forza di legge in caso di necessità, sia come autorizzazione al governo da parte del Parlamento per l’emanazione di atti capaci di derogare o abrogare precedenti disposizioni di legge. Il secondo percorso seguito riguardava le leggi-quadro, cioè apposite leggi in cui il Parlamento fissava i principi ed i criteri generali su una data materia, affidandone poi al Governo lo svolgimento della disciplina mediante l’emanazione di norme aventi anch’esse valore di legge. Infine, l’ultimo via consisteva nell’autorizzazione del Parlamento al Governo ad emanare regolamenti capaci di modificare e integrare le disposizioni della legge ordinaria. In tal caso però la legge, consentendo al regolamento di modificare le sue disposizioni, diveniva essa stessa regolamento, producendo una sorta di meccanismo di autodelegificazione. A far sì che nella prassi francese il potere regolamentare equivalesse sostanzialmente ad una vera e propria delegazione legislativa stava senz’altro la scarsa rilevanza assunta, nell’ambito della Costituzione del 1946, del principio della riserva di legge, nonché la pressoché inesistenza di un controllo di costituzionalità che, come è noto, in quella esperienza, riguardava esclusivamente la parte organizzativa e non quella concernente i diritti individuali.

A completare il modello di parlamentarismo della IV Repubblica francese del 1946 concorrono gli organi ausiliari e, fra questi, il Consiglio Economico ed il Comitato Costituzionale. Espressione di una tendenza innovatrice corrispondente alle nuove esigenze dello Stato contemporaneo, al Consiglio Economico sono riconosciute funzioni consultive in materia economica e sociale; esso finisce per svolgere una funzione di condizionamento effettivo su aspetti importanti dell’indirizzo politico determinati tanto dal Parlamento quanto dal Governo. Con riferimento, in particolare, al Parlamento, il Consiglio prende in esame non solo tutti i progetti di legge in materia economica e sociale, ad esclusione delle sole leggi di bilancio, ma anche tutte le convenzioni internazionali di carattere economico e sociale.

Nei confronti del governo al Consiglio Economico è riconosciuta la potestà di esprimere pareri sia obbligatori (tassativamente previsti in una serie di materie) che facoltativi, i quali possono essere richiesti dall’esecutivo ogni qual volta lo ritiene opportuno.

Il Consiglio Economico, che può essere considerata l’unica innovazione istituzionale della IV Repubblica rispetto alla precedente Costituzione – dando voce alle categorie professionali ed alle associazioni che tutelano gli interessi collettivi – rappresenta un soddisfacente tentativo di raccordo tra organi costituzionali ed articolazioni della società civile bisognosi di una tutela specifica in sede istituzionale. Tanto i poteri consultivi quanto quelli arbitrari conferiscono a questo organo “una

funzione di condizionamento effettivo, anche se non decisivo, su importanti aspetti dell'indirizzo politico determinato dagli organi costituzionali attivi: Parlamento e Governo".<sup>23</sup> Ma le disfunzioni del sistema parlamentare faranno dello stesso Parlamento una 'cassa di risonanza' delle tensioni politiche e dei conflitti sociali che caratterizzano il Paese nei primi anni '50, rendendo, di fatto, inefficace il ruolo del Consiglio Economico.

Fino all'entrata in vigore della Costituzione del 1875,<sup>24</sup> come è noto, la Francia aveva sempre escluso il controllo sulla costituzionalità delle leggi ordinarie considerandolo una contraddizione rispetto alla 'volontà generale' sovrana ed assoluta di cui la legge è unica depositaria. Ad impedire l'affermarsi non solo di un controllo formale ha contribuito, altresì, l'assoluto predominio del principio della sovranità del Parlamento. Con la Costituzione del 1946 viene ammesso un controllo sulle leggi approvate dall'Assemblea; si tratta di un blando controllo preventivo e astratto. Tale compito viene affidato al Comitato Costituzionale, apposito organo nel quale peraltro si riflette, vista la sua composizione, l'atteggiamento politico dell'Assemblea.

In realtà, come è stato, peraltro, autorevolmente sostenuto, non di vero e proprio controllo di costituzionalità si tratta, dovendosi più correttamente parlare di potere di rinvio all'Assemblea per una nuova deliberazione, similmente alle attribuzioni riconosciute, ad esempio nel nostro Paese, al Capo dello Stato.<sup>25</sup>

Sostanzialmente non del tutto diversa dalla forma di governo instaurata dalla Costituzione del 1875, soprattutto in relazione agli effetti derivanti dalla instabilità governativa, la IV Repubblica francese presenta una forma di governo parlamentare a fortissima tendenza assembleare. Ma se le due Costituzioni francesi (della III e della IV Repubblica), almeno dal nostro punto di vista, presentano una certa similitudine, possiamo considerare, però, assai gravi le conseguenze prodotte da quella del '46 in termini di instabilità, non foss'altro che per i tentativi di stabilizzazione ricercati mediante l'adozione di complesso meccanismi istituzionali. Ma mentre la III Repubblica – nonostante la sua nota instabilità governativa – riesce a realizzare un solido indirizzo politico grazie principalmente ad una base sociale omogenea, nella IV Repubblica l'instabilità governativa va ad intaccare profondamente l'organicità e la continuità dell'indirizzo politico.<sup>26</sup>

Tra le principali cause del fallimento dell'ultima esperienza parlamentare francese è opportuno menzionare, innanzi tutto, gli effetti controproducenti dei congegni che

23 Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit., p. 78.

24 Si potrebbe anche dire, fino all'entrata in vigore della Costituzione del 1946, che prevede un controllo di costituzionalità solo embrionale e del tutto atipico.

25 Cfr. GAMBINO, *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità in Francia*, cit.

26 Cfr. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit.

erano stati disposti al fine di garantire maggiore stabilità ed 'attenuare' il dominio dell'Assemblea sull'esecutivo. È appena il caso di sottolineare, comunque, che la stabilità governativa, nelle forme di governo parlamentari, non può essere fatta dipendere dalla stabilità dei soggetti chiamati a ricoprire funzioni pubbliche, bensì e prevalentemente, se non esclusivamente, dalla organicità e continuità dell'indirizzo politico. Di conseguenza, anche se un governo mantenesse la sua stabilità a lungo, ma fosse costretto, suo malgrado, a mutare spesso il suo indirizzo politico perché contraddittorie pronunce del Parlamento ne impediscono il regolare svolgimento, pur non causando le dimissioni, ciò non basterebbe a farci affermare, oltre ogni ragionevole dubbio, di essere in presenza di un esecutivo forte e stabile. Dunque, condizione necessaria ma sembra, anche sufficiente, per garantire la governabilità può essere considerata non già la predisposizione di meccanismi e complicati congegni formalmente intesi, quanto l'esistenza di una maggioranza parlamentare omogenea e non dilaniata da cronici e patologici contrasti interni. Da qui la causa profonda della crisi della IV Repubblica: una società eterogenea che si esprime attraverso forze politiche polverizzate e diverse, con finalità antitetiche. Il tutto, come si ricorderà, profondamente aggravato dalla situazione internazionale del tempo e, in particolare, dalla crisi in cui definitivamente entrano i rapporti fra la Francia e il suo antico 'impero' d'oltremare.

La revisione del 1954 avendo proceduto ad una modifica solo di determinati e particolari istituti senza mutarne, quindi il loro significato sostanziale, può essere considerata come un intervento a carattere essenzialmente marginale.

In definitiva e sulla scorta delle riflessioni dottrinarie ormai unanimemente concordi al riguardo, tanto le divisioni politico-sociali riflesse sulla composizione del Parlamento e sull'azione dei governi, quanto il principio della sovranità assoluta del Parlamento radicato nella tradizione francese, possono essere considerate le cause del fallimento della razionalizzazione nella IV Repubblica. Lo stesso Mortati, forse con eccesso, giudico addirittura controproducenti "i complicati congegni" predisposti dalla Costituzione del 1946.<sup>27</sup>

Tuttavia, sarà la fase ultima e più critica di tale fallimento ad alimentare nuove proposte relative alle modifiche dell'assetto costituzionale avanzate dalla dottrina d'Oltralpe.

A tal proposito Mendès-France, partendo da un sistema parlamentare fondato sul rapporto fiduciario Governo-Parlamento propose 'governi di legislatura' basati su accordi fra partiti dotati di un programma comune. L'eventuale rottura dell'accordo

---

<sup>27</sup> Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit.

produceva necessariamente scioglimento automatico del Parlamento e nuove elezioni.<sup>28</sup>

Un modello di 'ibridazione' tra regime parlamentare e regime presidenziale ad elezione contemporanea dell'assemblea rappresentativa e del Presidente del Consiglio venne proposto da Duverger. Punto fermo sarebbe stato senz'altro il rapporto di fiducia Governo-Parlamento con dimissioni del primo nel caso di voto di sfiducia da parte del Parlamento che avrebbe, di conseguenza, dovuto procedere all'autoscioglimento, indicando nuove elezioni. Si trattava di un sistema ingegnoso, che prevedeva tanto la stabilità del Governo quanto il controllo del Parlamento, entrambi subordinati al verdetto popolare.<sup>29</sup> Non sembra, tuttavia, del tutto improbabile, che i risultati di un tale meccanismo avrebbero potuto disattendere le aspettative, perché incapaci di risolvere quello che rappresenta il problema fondamentale delle democrazie contemporanee: una società eterogenea e divisa nell'ambito della quale, generalmente, il voto popolare altro non fa che riprodurre la situazione parlamentare preesistente, causa della precedente crisi.

Il precipitare degli eventi non favorì la realizzazione di una ulteriore riforma, rispetto alla quale la stessa dottrina continuava ad elaborare proposte e progetti,<sup>30</sup> Come è noto, nel 1958, mentre l'Assemblea Nazionale approvava una bozza di riforma costituzionale, il generale De Gaulle accetta la direzione del governo e vara una nuova Costituzione sottoposta, successivamente, a referendum. Si conclude, così, il parlamentarismo francese ed inizia, con la V Repubblica, una nuova era sotto il segno di quella che gli studiosi definiranno il semi-presidenzialismo 'alla francese'.<sup>31</sup>

### **3. La Legge Fondamentale di Bonn: un modello perfetto di razionalizzazione del parlamentarismo contemporaneo?**

Come è noto nel maggio del 1945, alla conclusione del secondo conflitto mondiale in Europa, il territorio tedesco viene suddiviso, ad opera delle potenze vincitrici, in

<sup>28</sup> Cfr. MENDÈS-FRANCE, *La République moderne*, Paris, 1962.

<sup>29</sup> Cfr. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, Roma, 1960.

<sup>30</sup> La dottrina del tempo era sostanzialmente divisa fra chi sosteneva la necessità di un superamento definitivo del parlamentarismo e l'adozione di un regime presidenziale sul modello statunitense (Vedel), chi, invece immaginava un nuovo parlamentarismo fondato su una più estesa competenza legislativa del governo (Philip) e chi, infine, propendeva per un ulteriore intervento razionalizzatore fondato sul voto di sfiducia costruttivo analogo al quello previsto nella Legge Fondamentale di Bonn e sul riconoscimento del potere di scioglimento al Presidente della Repubblica, su richiesta del Presidente del Consiglio, scioglimento possibile solo trascorsi i primi 18 mesi della legislatura (Gaillard).

<sup>31</sup> Cfr. D. AMIRANTE, Brevi note sul semi-presidenzialismo 'alla francese': le difficoltà di esportazione di un modello di successo, in GAMBINO (a cura di) *Democrazia e forma di governo*, cit., p. 189.



zone di occupazione. In un primo momento la ripartizione comprende, ad occidente il Regno Unito di Gran Bretagna e gli Stati Uniti d'America e ad oriente l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche; successivamente si darà vita ad una quarta zona, mediante suddivisione di quella occidentale, assegnata alla Francia.

Le funzioni di coordinamento delle quattro potenze occupanti spettava ad un Consiglio di Controllo Alleato che, in qualità di organo comune e paritetico, deliberava su ogni questione seguendo la regola dell'unanimità. Tuttavia, i forti dissensi fra gli alleati, aggravatisi con l'esplosione della guerra fredda ed il blocco di Berlino, misero in difficoltà il funzionamento del Consiglio di Controllo causandone la definitiva crisi nel 1948.

Di fronte al vasto problema di amministrare la suddetta divisione territoriale, le potenze occidentali promossero un processo che culminò nella restaurazione di entità statuali, i *Länder*, ai quali era stato fin d'allora riconosciuta la capacità di creare, successivamente, un patto federale che li riunisse.<sup>32</sup>

Dopo la Conferenza di Londra, i rappresentanti dei vari *Länder* vennero convocati in una assemblea con finalità costituenti. Espressione di una sola parte del popolo tedesco e consapevoli di svolgere una funzione costituente mediata, in ogni caso, dall'orientamento delle autorità militari che si riservavano il diritto di approvare il testo finale elaborato dal Consiglio, i componenti di tale assemblea rifiutarono di autodefinirsi Assemblea Costituente o Convenzione. Il testo cui diedero vita non fu denominato, infatti, Costituzione, bensì *Grundgesetz*, Legge Fondamentale, proprio per sottolineare il suo carattere di provvisorietà che chiaramente emerge, fra l'altro, dalla lettura del suo Preambolo.<sup>33</sup>

La maggioranza dei componenti durante i lavori svolti nel Consiglio Parlamentare, propendeva per una struttura statale centralizzata, mentre, come già si diceva, gli Alleati imposero un accentuato federalismo.

Nonostante risultasse difficoltoso raggiungere un ragionevole accordo, l'8 maggio del 1949 si giunge ad un compromesso e finalmente viene votato dal Consiglio Parlamentare il testo definitivo che viene sottoposto, per l'approvazione, alle Diete dei singoli *Länder* e successivamente promulgato, il 23 maggio del 1949, come 'Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania'.

<sup>32</sup> La struttura federale della Germania di Bonn, dunque, è il frutto da una parte della tradizione organizzativa di quel Paese ma, soprattutto, nasce da una vera e propria imposizione delle potenze vincitrici. Cfr., a tal proposito, C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e sistema costituzionale nella Repubblica federale Tedesca*, Cosenza, 1980.

<sup>33</sup> Il carattere di Costituzione in senso formale della Legge Fondamentale di Bonn non può essere negato per il fatto che tale testo non abbia assunto il *nomen juris* di Costituzione e si autodefinisca, nel suo Preambolo "Nuovo ordinamento per un periodo transitorio" che cesserà di avere vigore nel giorno in cui subentrerà una Costituzione approvata con libera deliberazione del popolo (art. 146). Invero il testo legislativo presenta tutti gli elementi sufficienti per la qualifica di Costituzione in senso formale. Cfr. ALPET, *Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz*, in *NSW*, 1949.

Da alcuni è stato osservato come, nonostante tutto, le circostanze in cui il nuovo testo venne alla luce furono singolarmente favorevoli: “rari sono i momenti, nella storia di un Paese, in cui si producono condizioni favorevoli per introdurre riforme istituzionali adatte a migliorare il funzionamento dell’ordinamento statale. Uno di questi momenti si ebbe in Germania dopo la caduta del regime nazista”.<sup>34</sup> Ciò conferma, ancora una volta, la validità del famoso aforisma *il n’y a que le provisoire qui dure!*<sup>35</sup>

A sottolineare, *ictu oculi*, la differenza rispetto al regime nazionalsocialista è, sicuramente, l’inclusione dei diritti fondamentali nel testo della Legge Fondamentale in una posizione di particolare rilievo, proprio all’inizio del documento. Evidente, in ciò, è la similitudine tra la Legge Fondamentale e la nostra Costituzione Repubblicana.<sup>36</sup>

Si deve però sottolineare, ancora una volta, che essa non è il risultato dell’esercizio di una piena sovranità del popolo tedesco poiché oltre ad essersi formata in regime di occupazione militare ed essere stata preventivamente approvata dagli Alleati, è stata anche costretta ad adottare una forma di federalismo del tutto sconosciuta affidandone la sua approvazione al preventivo assenso delle Diete dei *Länder*.<sup>37</sup>

La Legge Fondamentale di Bonn, così definita in attesa della riunificazione del popolo tedesco, ma che dal dicembre del 1990 possiamo serenamente definire la Costituzione della Germania unificata, adotta una forma di governo parlamentare razionalizzata la cui caratteristica principale è quella di garantire al Cancelliere una posizione determinante.<sup>38</sup>

### 3.1. Il Parlamento federale.

---

34 Cfr. ORTINO, *Riforme elettorali in Germania*, Firenze, 1970, p. 67.

35 Cfr. GEORGE, *Une histoire de la République Fédérale Allemande*, Paris, 1971.

36 La qual cosa non può stupire più di tanto, se si considera che entrambi i testi sono il frutto della medesima epoca storica, cioè l’uscita dei Paesi dalle tragiche vicende dei regimi totalitari e della guerra mondiale, rispetto alle quali si voleva assumere una posizione del tutto antitetica.

37 Solo successivamente, nel 1967 e nel 1969, alcuni provvedimenti in materia economica e finanziaria tendono a riequilibrare il patto federativo a favore del *Bund*.

38 Sulla problematicità di una definizione esaustiva della forma di governo tedesca cfr., fra gli altri, FORSTHOFF, *La Repubblica federale tedesca come stato di diritto e stato sociale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956 e, infine, MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L’evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998. La riunificazione della Germania è avvenuta, come è a tutti noto, sotto forma di adesione dei cinque *Länder*, appositamente ricostituiti nel territorio della ex Repubblica Democratica Tedesca, alla Repubblica Federale, utilizzando quanto previsto dall’art. 23 LF, in luogo del procedimento di cui all’art. 146, che avrebbe richiesto una nuova costituzione da sottoporre all’approvazione dell’intero popolo tedesco. In pratica, la Legge Fondamentale è divenuta la Costituzione dell’intera Germania subendo minime modificazioni se si esclude quella della composizione del *Bundesrat* per garantire la rappresentanza dei governi dei nuovi *Länder*.

Volendo passare ad analizzare gli organi sui quali è basata la forma di governo della Germania di Bonn, consideriamo, in primo luogo, la struttura dell'organo rappresentativo che, pur non essendo qualificato nella Legge Fondamentale con tale termine, prende comunemente il nome di Parlamento.

Come tutti gli Stati federali anche la Germania presenta un Parlamento bicamerale. L'organo rappresentativo del popolo è la Dieta Federale (*Bundestag*), composto da membri eletti direttamente a suffragio universale con una legge elettorale proporzionale 'corretta', per quattro anni; l'organo invece rappresentativo dei *Länder* (anzi in questo caso dei governi dei *Länder*) è il Consiglio Federale o *Bundesrat*.

Mentre il *Bundestag* è soggetto ad un rinnovamento totale periodico, fatto salvo il caso di scioglimento anticipato, il *Bundesrat* è un organo "che non muore mai",<sup>39</sup> nel senso che esso è rinnovato parzialmente ogni qual volta si verificano modificazioni nelle compagini governative di ciascuno dei *Länder*. Anche in Germania, come in tutte le esperienze federali, il costituente ha delineato un bicameralismo diseguale, in quanto la Legge Fondamentale riconosce al *Bundestag*, organo espressione diretta ed immediata della sovranità popolare, pienezza di poteri legislativi e di indirizzo politico, riservando al *Bundesrat* altre prerogative, pur rilevanti, ma non paragonabili, per qualità e quantità, a quelle.

Per ciò che concerne l'elezione dei membri del *Bundestag*, la Legge Fondamentale non prevede l'adozione di alcun sistema elettorale specifico e, in particolare, non costituzionalizza il sistema proporzionale, memore degli effetti negativi causati da una simile previsione nella Costituzione di Weimar. D'altra parte, lo scopo principale dei costituenti fu sempre quello di realizzare una ragionevole stabilità dell'esecutivo pensando a sistemi che eliminassero, gradualmente, i partiti minori e favorendo una loro costante concentrazione.

Il sistema elettorale prescelto riflette l'intento del legislatore di realizzare una *contaminatio* fra sistema uninominale maggioritario e proporzionale, cercando di combinarne i relativi vantaggi e minimizzandone gli effetti indesiderati. Ma un ruolo notevole nella semplificazione degli schieramenti politici rappresentati al *Bundestag* è la ormai nota *Sperrklausel*, o clausola di sbarramento, che a partire dal 1961 ha lentamente consentito la riduzione dei partiti politici in lizza a tre (a partire dagli anni '90, quattro).

Tuttavia, nonostante prevalgano ampiamente gli aspetti proporzionalistici, rispondenti ad un criterio di maggiore giustizia, ma spesso non ad un criterio di

<sup>39</sup> Questa la brillante espressione utilizzata da LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema tedesco*, Milano, 1990.

efficienza e funzionalità, il sistema adottato in Germania conserva, rispetto a quello uninominale, il contatto diretto fra elettore ed eletto, nonché un certo margine di indipendenza del candidato dal partito. Ecco perché spesso molto opportunamente lo si indica con la formula rappresentanza proporzionale personalizzata.<sup>40</sup>

Similmente a quanto accade in altre esperienze, il *Bundestag* gode di una autonomia costituzionale che si manifesta, innanzi tutto, nella elezione del suo Presidente, normalmente scelto fra i parlamentari appartenenti al partito politico di maggioranza. Ma tale tradizione, che affonda le sue radici nel parlamentarismo classico, ha subito in Germania una certa attenuazione se si considera che contro le decisioni del *Bundestag* in ordine alla verifica delle elezioni dei suoi membri è possibile proporre ricorso al *Bundesverfassungsgericht*.

Il *Bundesrat*, la seconda Camera, rappresenta il *trait d'union* giuridico fra la federazione e i *Länder*. Si tratta dell'organo federale attraverso il quale si esprimono gli Stati membri del *Bund*. Infatti, secondo quanto dispone l'art. 50 LF, "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione ed alla amministrazione del *Bund*".<sup>41</sup> In uno dei primi commenti alla Legge Fondamentale, Schmid (più tardi vice Presidente del *Bundestag*) sosteneva che "il *Bundesrat* è un fattore di elasticità all'interno della struttura complessiva del *Grundgesetz*. Esso può divenire un organo operante in un senso assolutamente centripeto, se esso si considera come il completamento popolare del *Bundestag* e non come strumento di opposizione delle parti di fronte a tutto. Tuttavia, il presupposto di una tale evoluzione è che il principio federale venga inteso in senso associativo e non dissociativo e che l'interesse della parte non venga sentito se non come un riflesso dell'interesse generale".<sup>42</sup> Dunque, lo scopo era l'unità nella pluralità, scopo che può dirsi essere stato raggiunto in quella esperienza. In tal senso il federalismo e le sue istituzioni sono divenuti gli irrinunciabili pilastri angolari dello Stato di diritto, democratico e sociale, tedesco.

Come in ogni sistema parlamentare, al Parlamento federale sono affidate, oltre alla fondamentale attività legislativa, funzioni quali la determinazione dell'indirizzo

40 "...la metà dei membri del *Bundestag* è eletta in collegi uninominali con il sistema maggioritario (relativo), l'altra metà attraverso liste regionali (*Landeslisten*) con riparto proporzionale. In questo sistema combinato ogni elettore dispone di due voti. Il primo è destinato alla scelta tra i candidati dei collegi uninominali; il secondo a quello della lista, che è bloccata, per cui non è possibile esprimere alcun voto di preferenza. La *ratio* dei due voti (e dei due sistemi) è evidente: con il voto nei collegi l'elettore sceglie in base alla personalità dei candidati, mentre col voto alla lista opta per un partito". Cfr. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, cit., p. 33 ed *ivi* l'ampia e articolata bibliografia.

41 Il *Bundesrat*, come già si diceva, è composto dai rappresentanti dei governi dei *Länder*, nominati e revocati da essi. L'attenuazione del principio proporzionalistico, presente in Germania a tutti i livelli istituzionali, favorisce, peraltro, le regioni con minore popolazione.

42 Il passo è riportato da KLEIN, *Il Bundesrat della Repubblica federale in Germania: la "Seconda Camera"*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1984.

politico ed il controllo sull'attività del Governo. La prima di tali funzioni, attribuita al solo *Bundestag*, si esplica, essenzialmente, attraverso l'elezione del Cancelliere ovvero nella mozione di sfiducia nei suoi confronti, come meglio si chiarirà nel prosieguo.

Riguardo alla discussione ed approvazione delle leggi federali occorre precisare che al *Bundesrat* viene riconosciuto – nell'ambito di un bicameralismo diseguale – un effettivo potere di veto sospensivo nei riguardi dei progetti licenziati dall'altro ramo del Parlamento. Si tratta, senza dubbio di un potere di veto assoluto anche se previsto esclusivamente per le norme riguardanti la struttura territoriale del *Länder*, le cc.dd. 'leggi federative'. La seconda Camera è comunque partecipe, secondo quanto previsto dalla Legge Fondamentale, in maniera paritaria, all'attività legislativa avente ad oggetto alcune materie tassativamente indicate dalla medesima Legge Fondamentale.

Naturalmente si tratta di una parità derivante dal carattere rappresentativo del *Bundesrat* rispetto ai *Länder* – voluta dal costituente di Bonn in ossequio al principio federale – e non già di una parità fra *Bundestag* e *Bundesrat* riguardante l'indirizzo politico generale.<sup>43</sup>

### 3.2 Il ruolo del Presidente federale.

Fortemente intenzionati ad impedire il ripetersi di una esperienza simile a quella del regime di Weimar, i costituenti tedeschi hanno concentrato molto la loro attenzione sulla figura del Presidente federale. Tale attenzione si manifesta, principalmente, nella disciplina riguardante il procedimento previsto per la sua elezione, affidata ad un organo particolare, l'Assemblea federale. Composta dai deputati del *Bundestag* e da un egual numero di delegati eletti dalle rappresentanze popolari dei *Länder*, l'Assemblea federale elegge il Presidente che resta in carica per un quinquennio.<sup>44</sup>

---

43 Diversa è la situazione quando si discute dell'esercizio dell'attività di controllo. Infatti anche il *Bundesrat* esercita, attraverso i tradizionali strumenti ispettivi, una effettiva funzione di controllo sia sull'indirizzo politico costituzionale che sull'indirizzo politico del Governo. Orbene, nel primo caso (indirizzo politico costituzionale), tanto il *Bundesrat* quanto il *Bundestag* godono di una posizione di parità, con riferimento ai meccanismi previsti per la revisione costituzionale. Nel secondo (indirizzo politico del governo), di fronte ad eventuali contrasti fra legislativo ed esecutivo, è necessario l'assenso della seconda camera al fine di dichiarare lo 'stato d'urgenza legislativa' e la conseguente adozione di atti aventi forza di legge da parte del governo federale. Da ciò deriva, secondo autorevole dottrina, la qualifica per il *Bundesrat* di organo "di riserva della legalità". Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, cit.; PEZZINI, *Il Bundesrat della Germania federale: il modello tedesco e la riforma del bicameralismo nello Stato a base regionale*, Milano, 1990.

44 È opportuno sottolineare che la composizione paritetica dell'Assemblea federale rappresenta un tentativo, molto ben congegnato, per evitare la prevalenza assoluta del *Bundestag* nel procedimento di elezione del Presidente.

Il ricorso a un'assemblea *ad hoc*, in luogo del Parlamento in seduta comune – scelta adottata, ad esempio, dal costituente italiano – per l'elezione del Presidente federale deriva tanto dall'esigenza di evitare la preminenza del *Bundestag*, essendo quest'organo dieci volte più numeroso, in termini di composizione, del *Bundesrat*, quanto dall'esigenza di una forte democraticità, dal momento che i componenti della seconda Camera sono designati dai governi e non dalle assemblee dei *Länder*.

L'orientamento dei costituenti di Bonn era quello di fare del Capo dello Stato un organo dotato di poteri estremamente limitati e comunque tali da non consentire un intervento attivo in materia di indirizzo politico, conferendogli, quindi, un ruolo puramente neutrale ed investendolo di funzioni prevalentemente rappresentative e protocollari. Non è un caso, quindi, che tali competenze siano state tassativamente indicate nella Legge Fondamentale.

Le attribuzioni di maggior peso sono quelle che si riferiscono al Governo e al Parlamento. I poteri relativi alla formazione e alla stabilità del governo, disciplinati dagli artt. 63 e 81 LF, attribuiscono al Presidente il potere di nomina e di 'stabilizzazione' di un governo di minoranza<sup>45</sup> nonché la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa.<sup>46</sup>

Il Presidente federale, oltre ad avere il potere di chiedere la convocazione in ogni tempo del *Bundestag*, detiene, naturalmente, quello di scioglimento dello stesso. Esso

45 Art. 63 LF:

“Il Cancelliere federale viene eletto senza dibattito dal *Bundestag* su proposta del Presidente federale.

È eletto chi riunisce su di sé i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*. L'eletto deve essere nominato dal Presidente federale.

Se il proposto non viene eletto il *Bundestag* può, entro quattordici giorni dalla votazione, eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri.

Se non si effettua una votazione entro tale termine, ha luogo immediatamente una nuova elezione, nella quale è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto riunisce su di sé i voti della maggioranza dei membri del *Bundestag*, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non raggiunge tale maggioranza, il Presidente Federale, entro sette giorni, deve nominarlo o sciogliere il *Bundestag*.”

46 Art. 81 LF:

“Se nel caso previsto dall'art. 68 il *Bundestag* non viene sciolto, il Presidente federale, su proposta del Governo federale, può dichiarare, con l'as-senso del *Bundesrat*, lo stato di emergenza legislativa per un progetto di legge, qualora il *Bundestag* l'abbia respinto pur se il Governo federale l'abbia dichiarato urgente. Ciò vale anche se un progetto di legge è stato respinto ancorché il Cancelliere federale abbia collegato ad esso la mozione di cui all'art. 68.

Se il *Bundestag* respinge nuovamente il progetto di legge dopo la dichiarazione dello stato di emergenza legislativa oppure l'approva in una stesura inaccettabile per il Governo federale, la legge si considera approvata se il *Bundesrat* vi assenta. Ciò vale anche se il progetto non è approvato dal *Bundestag* entro quattro settimane dalla ripresentazione.

Durante la permanenza in carica di un Cancelliere federale anche qualsiasi altro progetto di legge respinto dal *Bundestag* può essere approvato entro un termine di sei mesi dalla prima dichiarazione dello stato di emergenza legislativa, ai sensi dei commi 1 e 2. Decorso il termine non è ammessa, durante la permanenza del medesimo Cancelliere federale, una successiva dichiarazione dello stato di emergenza legislativa.

La Legge Fondamentale non può essere né modificata, né in tutto o in parte abrogata o sospesa, da una legge approvata in base al comma 2.”

è però esercitabile soltanto in quei casi in cui non risulta possibile tanto la formazione di un governo attivo quanto la necessaria collaborazione fra esecutivo e legislativo. Tuttavia un limite di carattere generale al potere di scioglimento risiede nella finalità stessa che la Legge Fondamentale attribuisce a tale potere. Infatti, poiché esso ha lo scopo di 'eliminare' una camera incapace di esprimere una maggioranza necessaria per la formazione di un governo, il potere stesso si 'estingue' nell'esatto momento in cui il *Bundestag* riesce ad eleggere un Cancelliere, oppure ad accordare la fiducia ad una rinnovata richiesta del governo.<sup>47</sup>

Come in tutte le forme di governo parlamentari moderne, la Legge Fondamentale di Bonn prevede l'istituto della controfirma ministeriale che assume particolare significato in Germania per meglio qualificare la posizione del Presidente federale nel sistema costituzionale. Tutti i decreti e le disposizioni presidenziali devono recare la controfirma del Cancelliere o del ministro competente, a pena di nullità. Sono però espressamente esclusi da tale novero e considerati atti autonomi del Presidente, la nomina e le dimissioni del Cancelliere, nonché la richiesta al Cancelliere medesimo di permanenza nella carica per gli affari correnti fino alla nomina del suo successore.

Sotto il profilo della responsabilità, infine, in Germania è prevista – analogamente ad esempio a quanto prescritto nella Costituzione italiana – la messa in stato d'accusa da parte del *Bundestag* (ovvero del *Bundesrat*) e, conseguentemente, il giudizio della Corte costituzionale per "deliberata violazione della Legge Fondamentale o di altra legge federale". Le modalità e la sostanza dell'accusa evidenziano come la responsabilità del Presidente sia più facilmente perseguibile ed ampia, rispetto a quanto previsto in altre e contemporanee esperienze. Il procedimento d'accusa, infatti, può essere promosso anche solo per deliberata e premeditata violazione di una 'semplice' legge federale, campo ben più vasto rispetto ad esempio, alla nostra ipotesi delittuosa di 'attentato alla Costituzione'.

### **3.3 Cancelliere e Governo federale.**

L'asse portante del sistema costituzionale elaborato dal costituente di Bonn è senza dubbio rappresentato dal Cancelliere federale, similmente alla precedente esperienza weimariana. Tuttavia, a differenza della Costituzione del '19 – la quale disponeva nel suo art. 54 che Cancelliere e Ministri abbisognano della fiducia del Parlamento – la Legge Fondamentale non contiene in alcuna delle sue disposizioni, espressamente, tale principio da alcuni considerato 'asse portante' per la qualificazione del sistema

---

<sup>47</sup> Da qui, in una situazione di equilibrio istituzionale e di sostanziale omogeneità delle forze politiche, il ruolo quasi esclusivamente notarile esercitato dal Presidente federale.

parlamentare. Si tratta, ovviamente, di una mera disquisizione terminologica (assenza-presenza formale della locuzione voto di fiducia), poiché dalle più svariate disposizioni può agevolmente desumersi la necessità di tale istituto. Infatti, vi si dice che il Cancelliere è eletto con la maggioranza assoluta dei voti della Camera (art. 63) e che quest'ultima, mediante un voto di sfiducia e in determinate condizioni, può costringere il Cancelliere alle dimissioni (art. 67).

Il principio della fiducia parlamentare subisce, però, importanti deroghe, nei casi previsti, come più sopra si accennava, dagli artt. 63 e 81, allorché al Presidente federale è consentita la facoltà di nomina di un Cancelliere che non abbia ottenuto la maggioranza dei voti al *Bundestag*; come può anche mantenere in carica, dichiarando lo stato di necessità legislativa, un Cancelliere che abbia chiesto e non ottenuto il voto di fiducia dalla maggioranza parlamentare.

A differenza di quanto accade, ad esempio, nell'ordinamento italiano (ricordiamo che l'art. 94 Cost. stabilisce che "il governo deve avere la fiducia delle Camere") il rapporto di fiducia, in Germania, intercorre direttamente fra il *Bundestag* ed il Cancelliere federale, senza investire il Governo nel suo complesso. Infatti, dotato di una posizione di netta preminenza nell'ambito del Governo e coerentemente con la sua assunzione di responsabilità politica, solo il Cancelliere, e non l'intero Governo ovvero il singolo ministro, può essere il destinatario di un voto di sfiducia. Una tale disposizione ha, evidentemente, notevoli conseguenze in termini di rafforzamento giuridico e politico del Cancelliere nella dinamica dei poteri in quella sistema.

Al Cancelliere spetta, inoltre il potere di determinare le direttive di politica generale del governo, ai sensi dell'art. 65 LF, alle quali i singoli ministri devono uniformarsi nella direzione dei rispettivi dicasteri, di assumerne la responsabilità e di dirigerne l'attività. Ed è proprio su questo principio che, secondo la dottrina, si fonda la sua netta supremazia.<sup>48</sup> Naturalmente simili disposizioni hanno, in questo cinquantennio, sensibilmente rafforzato la stabilità dell'intero governo limitando, di conseguenza, l'uso del voto di fiducia ed impedendo, nel contempo, che un voto di censura, diretto ad un singolo ministro, potesse privare il Cancelliere di personalità ritenute necessarie al buon funzionamento dei singoli dicasteri.<sup>49</sup>

Tra le altre attribuzioni del Cancelliere ricordiamo, infine, che oltre alla nomina e alla revoca dei ministri, egli propone al Presidente federale la questione di fiducia e, nel caso di sua mancata approvazione, lo scioglimento del *Bundestag*.

---

<sup>48</sup> ANSELMO, La competenza del Cancelliere federale tedesco a stabilire le direttive generali della politica dello Stato, Palermo, 1969.

<sup>49</sup> I singoli ministri, pertanto, sono politicamente responsabili nei confronti del Cancelliere e non già nei confronti del *Bundestag*; di conseguenza la loro eventuale rimozione o sostituzione non provoca, almeno da un punto di vista teorico, una crisi di governo.



L'esame dei fattori che nel sistema costituzionale tedesco contribuiscono a determinare la forza e la stabilità del Cancelliere non può che partire che dalla sua elezione da parte del *Bundestag*. Il primo rilevante aspetto è che il *Bundestag* elegge il solo Cancelliere federale, a cui dà la fiducia, ma non l'intero governo.

La prima fase dell'elezione del Cancelliere, la quale prevede che il *Bundestag* si pronunci con la maggioranza dei suoi membri su una proposta del Presidente federale, è stata fino ad oggi anche l'unica. Il Cancelliere, teoricamente libero, è in realtà fortemente condizionato dalla composizione politica del *Bundestag* e dai rapporti maggioranza-opposizione che in quella sede vanno delineandosi. Se il candidato non ottiene i voti richiesti dalla Legge Fondamentale, si passa alla seconda fase durante la quale il Presidente federale non può più esercitare la sua potestà di proposta e spetta al solo *Bundestag*, nel termine perentorio di quattordici giorni, la elezione a maggioranza dei suoi membri, di un Cancelliere. La terza fase, infine, prevede, di fronte all'impossibilità per il *Bundestag* di esprimere un Cancelliere a maggioranza, che il Presidente federale entro sette giorni opti fra due distinte soluzioni: sciogliere il *Bundestag* ed indire contestualmente nuove elezioni generali, oppure nominare un Cancelliere minoritario.

Tale complesso procedimento, come già si diceva quasi mai utilizzato, in particolare sotto il profilo della maggioranza richiesta, è stato escogitato dal costituente tedesco conscio dell'infelicissima esperienza weimariana, con il precipuo scopo di assicurare al Cancelliere, *ab origine*, una solida e forte maggioranza parlamentare.

La giustificata 'sindrome' di assicurare quanto più possibile la stabilità del governo risulta ancora più evidente dalla regolamentazione del voto di sfiducia. Infatti l'innovazione di particolare rilievo, che differenzia in maniera netta l'attuale sistema tedesco sia rispetto a Weimar sia rispetto alle coeve carte costituzionali, è stato introdotto dall'art. 67 che disciplina, appunto, quello che viene ormai unanimemente definito 'voto di sfiducia costruttivo'. Nel caso in cui parta dal *Bundestag*, la Legge Fondamentale prescrive che "il *Bundestag* può esprimere sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendogli, a maggioranza dei suoi membri, un successore e chiedendo al Presidente federale di congedare il Cancelliere federale". Analoga iniziativa è prevista nel caso in cui l'iniziativa del voto di sfiducia parta dal Cancelliere, anche se l'ipotesi di un Cancelliere che pone la questione di fiducia è rarissima nel contesto politico-istituzionale tedesco.<sup>50</sup>

---

50 Art. 67 LF:

"Il *Bundestag* può esprimere al Cancelliere la sfiducia soltanto quando elegge a maggioranza dei suoi membri un successore e chiede al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto.

La disposizione crea un nesso stretto fra voto di sfiducia ed elezione del Cancelliere in modo da non fornire un riconoscimento giuridico forte a maggioranze parlamentari puramente negative, incapaci, cioè, di dar vita ad un governo. Ecco perché tale manifestazione di volontà del *Bundestag* viene giustamente definito 'voto di sfiducia costruttivo' ovvero 'positivo' o, ancora 'produttivo'. Si tratta di denominazioni che pongono in rilievo come la funzione del voto di sfiducia debba necessariamente assolvere alla formazione di un nuovo governo.<sup>51</sup>

### 3.4. Il Bundesverfassungsgericht. Cenni.

Istituzione fondamentale dell'architettura elaborata dal Costituente di Bonn – e nuova rispetto alla precedente esperienza di quel Paese – è sicuramente la Corte costituzionale federale.<sup>52</sup> Si tratta di organo cui spetta, oltre al controllo di costituzionalità delle leggi, anche un ruolo politico di notevole spessore, nella sua qualità di equilibratore fra i poteri.

I costituenti furono senza dubbio influenzati dal concetto ricorrente negli Stati Uniti d'America della Costituzione come *paramount law*, cioè come sintesi dei principi su cui si fonda la convivenza civile e democratica, documento sacro cui si guarda con venerazione e rispetto. E proprio per evitare gli arbitrii cui aveva dato luogo il nazismo, vollero disegnare e realizzare uno Stato di diritto mediante l'adozione di strumenti che ne rappresentassero le fondamenta, a partire dal testo costituzionale. La conseguenza logica è l'istituzione di una Corte costituzionale alla quale spetta di pronunciarsi sulla costituzionalità delle varie attività, dei diversi comportamenti degli organi statali e di altri soggetti operanti nel sistema.<sup>53</sup>

Composta a partire dal 1963 da sedici membri, eletti in maniera eguale tanto dal *Bundestag* quanto dal *Bundesrat*, la Corte vede riconosciute le proprie competenze non solo dalla Legge Fondamentale ma anche da una apposita legge ordinaria.

---

Tra la mozione e l'elezione debbono trascorrere quarantotto ore.

Particolare curioso, a tal riguardo, è la circostanza secondo la quale il *Bundestag*, chiamato ad eleggere il Cancelliere, vota ma non discute, mentre nella mozione di sfiducia costruttiva il voto è preceduto dal dibattito parlamentare.

51 La prima mozione di sfiducia coronata da successo si realizzò il 1° ottobre del 1982 e consentì ad Helmut Kohl di estromettere il Cancelliere in carica e di assumerne le funzioni.

52 Le opere dedicate al *Bundesverfassungsgericht* e al modello di controllo di costituzionalità in Germania sono ormai numerosissime anche in lingua italiana. Per gli approfondimenti ci sia consentito rinviare a REGASTO, *L'interpretazione costituzionale. Il confronto fra valori e principi in alcune esperienze costituzionali*, Rimini, 1997.

53 Cfr. FRIESENHAHN, *La giurisdizione costituzionale nella Repubblica Federale Tedesca*, Milano, 1973.

Menzioniamo, in primo luogo, la sua competenza a giudicare “le controversie sulla portata dei diritti e dei doveri di un organo supremo federale o di altri interessati, ai quali siano stati conferiti propri diritti dalla Legge Fondamentale”. Tale funzione è pressoché simile a quella prevista nella nostra Costituzione al riguardo dei conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato, anche se presenta una portata ben più ampia in quanto è riconosciuta, ad esempio, la sindacabilità dei regolamenti parlamentari.

Ai nostri fini, tuttavia, di fondamentale rilievo è la competenza a dichiarare l’incostituzionalità e, conseguentemente, lo scioglimento dei partiti politici che “a causa del loro programma o del comportamento dei loro membri, risultino tendere alla distruzione dell’ordine costituzionale liberale e democratico ovvero all’eliminazione o alla messa in pericolo della esistenza della Repubblica Federale Tedesca” (art. 21 LF); nonché quella di poter proclamare la decadenza dai principali diritti pubblici soggettivi per coloro i quali ne abbiano abusato “per combattere i principi del libero ordinamento democratico” (art. 18 LF).<sup>54</sup>

L’esperienza ha dimostrato, ogni oltre ragionevole dubbio, che il ruolo giocato dai giudici costituzionali tedeschi è stato di fondamentale importanza, attraverso le pronunce di scioglimento del vecchio partito comunista (secondo la ormai famosa teoria degli ‘opposti estremismi’) per la conservazione di quegli equilibri tanto ricercati nella elaborazione del testo costituzionale e tutto sommato realizzati, che consentono, quasi unanimemente, alla dottrina di esprimere giudizi assai lusinghieri su tale esperienza di razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

#### **4. Alcune considerazioni sulla forma di governo della Repubblica Federale Tedesca.**

Le modalità di funzionamento della forma di governo nella Repubblica Federale Tedesca non si possono pienamente comprendere se non si tengono nella debita considerazione le conseguenze che, tanto la guerra perduta quanto il susseguente formarsi dei blocchi, hanno avuto sulle basi politiche, sociali ed economiche del sistema stesso.

Diversamente da quanto avvenne nel primo tentativo di instaurazione di una democrazia in Germania, nel periodo, cioè, successivo alla prima guerra mondiale, la struttura democratica è oggi ampiamente compresa ed accettata. La presenza di una mentalità tradizionalmente statocentrica ha, tuttavia, fortemente accentuato il

<sup>54</sup> Cfr. DE SANCTIS RICCIARDONE, Il controllo delle idee politiche nella Repubblica Federale Tedesca, in *Giur. it.*, 1976.

carattere rappresentativo della democrazia. Decisioni radicali e rapide sono estranee ad un tale sistema, mentre aumentano azioni suscettibili di consenso. D'altra parte i sistemi democratici possono giungere a modifiche radicali, senza turbamenti, solo molto lentamente.

Basandoci, per il momento, su una valutazione complessiva della forma di governo della Germania di Bonn, possiamo affermare che la Legge Fondamentale presenta due tendenze.

La prima tendenza mira a realizzare un sistema parlamentare 'equi-librato', evitando i congegni controproducenti della precedente esperienza di Weimar che avevano, come abbiamo sottolineato, alterato il dualismo Parlamento-Presidente a favore di quest'ultimo. Scopo principale di una tale tendenza è sì il ridimensionamento della figura del Presidente, che nella Costituzione di Weimar aveva assunto tutto il potere esecutivo, ma anche di eliminare le stesse premesse che a tanto avevano condotto. Così, poteri e prerogative prima attribuiti al Presidente del *Reich* sono ora trasferiti e distribuiti ad organi costituzionali, quali il *Bundesrat* e, soprattutto, la Corte costituzionale federale, capaci di controbilanciare efficacemente i tradizionali organi costituzionali attivi, raggiungendo un buon equilibrio.

La seconda tendenza, tipica degli Stati contemporanei, avvalendosi di strumenti finalizzati al superamento di maggioranze parlamentari poco solide ed omogenee, persegue la finalità di assicurare massima stabilità ed efficienza al governo, in un quadro di rispetto, formale e sostanziale, dei presupposti democratici e rappresentativi.

Infatti, il processo di formazione del Governo è garantito da solide basi parlamentari proprio perché necessita di una maggioranza assoluta e di un Cancelliere eletto, su designazione del Presidente, senza dibattito preventivo' da parte del *Bundestag* al fine di impedire che i gruppi parlamentari assumano posizioni troppo rigide sul programma politico dello stesso. Essendo, infatti, il voto di investitura un momento sempre difficile nella vita di ogni governo, la soluzione adottata è quella di rendere quel momento meno impegnativo rispetto alla linea politica assunta dai partiti.

Un congegno che possiamo considerare nuovo nella storia del regime parlamentare e che, soprattutto, va a minare alla base il rischio, sempre presente, di voti di sfiducia meramente negativi, è senza dubbio il 'voto di sfiducia costruttivo'. Tuttavia a garantire stabilità ed efficienza dell'esecutivo intervengono, in quella esperienza, anche il potere di scioglimento del *Bundestag*, nel caso in cui esso respinga una questione di fiducia e la c.d. 'legislazione di riserva' nei periodi in cui l'ordinamento rischierebbe di rimanere senza i necessari strumenti normativi, perché

il *Bundestag* pur disapprovando la politica del governo non vuole o non può dar vita ad un nuovo esecutivo.

Tra le due tendenze di cui si diceva, nella Germania di Bonn prevale la seconda, favorendo, così, una effettiva 'preminenza' dell'esecutivo, o, più correttamente, del Cancelliere, sul potere legislativo, ma sempre e comunque nell'ambito delle basilari regole che governano il regime parlamentare. In definitiva, gli importanti istituti, con carattere coerente e deciso, previsti dalla Legge Fondamentale, hanno permesso alla Germania di conseguire risultati simili a quelli raggiunti nel Regno Unito per evoluzione spontanea e non predeterminata.

Alcuni considerano tali risultati come il frutto della 'genialità' dell'immissione nel sistema del voto di sfiducia costruttivo, altri li considerano la naturale conseguenza dell'esistenza di un sostanziale bipartitismo, peraltro sufficientemente omogeneo. Naturalmente ove tale condizione venisse meno, la conseguenza del tutto logica sarebbe quella di una progressiva accentuazione, nella prassi, delle funzioni presidenziali, in netto contrasto con i dettami costituzionali ma con un preoccupante 'riavvicinamento' all'esperienza weimariana.

In ogni caso l'azione del Cancelliere è continuamente ed attivamente supportata dai poteri del Presidente federale, in particolare nell'ipotesi di utilizzazione della norma relativa al Cancelliere minoritario. In un certo senso, in quest'ultimo caso, non sembra del tutto scorretto sostenere che il Presidente assume la quasi titolarità dell'esecutivo, con i limiti e i contrappesi degli altri organi costituzionali quali il *Bundesrat* e il *Bundesverfassungsgericht*: ed è proprio sull'azione di controllo di tali organi che poggia l'equilibrio della Legge Fondamentale di Bonn.

Mentre nel regime di Weimar il Presidente era collegato alle forze politiche in virtù della sua elezione diretta e plebiscitaria, nella forma di governo di Bonn, allontanatasi da quello schema parlamentare, vista la possibilità di una sua evoluzione in senso presidenziale, il Presidente, privo di responsabilità politica, può effettuare un intervento decisivo e personale in assenza di una stabile maggioranza parlamentare. Lo si potrebbe considerare, addirittura, l'organo più adatto ad assicurare la direzione politica dello Stato.<sup>55</sup>

Dunque, l'effettivo funzionamento e la concreta evoluzione della Legge Fondamentale di Bonn derivano dalla reale condizione delle forze politiche e dai loro reciproci rapporti. Gli anni che si sono susseguiti, inoltre, estraniando il Presidente dall'attività di indirizzo politico, hanno accentuato il consolidamento del regime parlamentare escludendone ogni possibilità di involuzione.

---

<sup>55</sup> Cfr. WINKLER, *Der Bundespräsident. Repräsentant oder Politiker?*, Opladen 1967; WELAN, *Der Bundespräsident. Kein Keiser in der Republik*, Wien-Köln-Graz, 1992.

L'esame della forma di governo tedesca, quindi, non può non prendere le mosse se non dall'analisi del ruolo riconosciuto ai partiti politici dalla Legge Fondamentale: essi sono, infatti, non esclusivi, ma principali mediatori della volontà politica dello Stato, anche se alcuni freni istituzionali non consentono un eccessivo accentramento di potere. Solo nel 1967, una legge ne descriveva in maniera esaustiva le funzioni: "I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo in tutti i settori della vita pubblica, prendendo parte alla presentazione di candidati alle elezioni al *Bund*, nei *Länder* e nei comuni; influenzando gli sviluppi politici nel Parlamento e nel Governo; immettendo gli obiettivi politici che essi elaborano nel processo di formazione della volontà statale...".<sup>56</sup> Il complesso meccanismo elettorale condiziona il sistema dei partiti influenzando, così, l'assetto complessivo dell'esecutivo.

Ad impedire la loro diretta ed immediata influenza sul processo di formazione della volontà statale stanno le accentuate forme di pluralismo nella distribuzione del potere, determinate da numerosi fattori istituzionali. Infatti, scontando l'ovvia assenza di un vincolo giuridico che impegni gli organi dello Stato al rispetto delle decisioni elaborate dai partiti, tali fattori possono essere ben rappresentati dalla suddivisione della federazione in *Länder* e la partecipazione di questi ultimi alla formazione della volontà del *Bund*, l'elevato grado di autonomia degli enti locali democraticamente organizzati e, soprattutto, la libertà di associazione, garantita costituzionalmente che consente l'organizzazione degli interessi.

## **5. Pluripartitismo temperato e ruolo dell'opposizione nel Cancellierato tedesco.**

L'ordinamento tedesco, caratterizzato da un multipartitismo temperato, presenta un sistema politico sostanzialmente bipolare.<sup>57</sup>

Il sistema partitico si è però rapidamente concentrato su tre partiti. Non a caso nelle prime elezioni per il Parlamento, nel 1949, il 70% dei suffragi andò a favore dei tre partiti; nella successiva legislatura il consenso salì all'83%. La ragione 'positiva' di questo concentrarsi è da attribuire, a nostro giudizio, alla fondazione – nonché alla forza di attrazione in continuo aumento – di un partito di orientamento cristiano, ma biconfessionale, che andò sempre più prosciugando le già scarse riserve dei partiti minori. Al contrario, la ragione 'negativa' è da ricercarsi nella clausola di

<sup>56</sup> Cfr., per tutti, FRIESENHAHN, La posizione dei partiti politici nella Legge Fondamentale, Karlsruhe, 1969.

<sup>57</sup> Cfr. PEISER, L'institutionalisation des partis politiques dans la RFA, in RDPSP, 1959; AVRIL, Saggio sui partiti, Torino, 1990; CECCANTI, La forma di governo parlamentare in trasformazione, cit.; MANGIAMELI, La forma di governo parlamentare, cit.

sbarramento prevista nel sistema elettorale che impedisce ad un partito – che non ha almeno ottenuto il 5% dei voti validi in ambito federale – di poter concorrere all’assegnazione dei seggi.

Nel 1976 i tre partiti riuscirono a raccogliere il 99% dei suffragi. A sostegno di una tale concentrazione dei partiti, fondamentale per il buon funzionamento di quella forma di governo parlamentare, intervengono gli interessi organizzati che si orientano sempre più costantemente verso questo sistema di partiti, dando vita ad un effetto stabilizzante. Il fatto, poi, che nessuno dei suddetti partiti politici possa ragionevolmente sperare di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, ha condotto la forma di governo della Repubblica federale verso l’esperienza degli esecutivi di coalizione. Contrariamente a quanto avviene in altre esperienze – e in particolare nel nostro Paese – gli accordi di coalizione, consistenti nei punti modali del programma di governo reale da attuare e nella distribuzione e dimensione dei dicasteri, non hanno rappresentato in Germania un fattore di instabilità politica e istituzionale, se non in un brevissimo periodo funestato da seri problemi di ordine pubblico interno.<sup>58</sup>

Molti autori ritengono che la stabilità dell’esecutivo possa dipendere non tanto dall’istituto della sfiducia costruttiva quanto dalla stabilità delle coalizioni che hanno sostenuto i Cancellieri alternatisi al potere. Secondo alcuni, infatti, “il tipo di governo *Kanzlerdemokratie* deriva solo per una minima parte dalle norme costituzionali, in quanto il sistema partitico tedesco-occidentale ha giocato un ruolo più importante in questo contesto”.<sup>59</sup>

Le tre formazioni politiche rappresentate nel *Bundestag* dal 1961 al 1983 (Cdu/Csu, Spd e Fdp) hanno permesso di definire il sistema partitico tedesco un *systeme à deux partis et demi*.<sup>60</sup> Sin dal principio il sistema partitico si è strutturato dando luogo ad una rapida separazione fra maggioranza di governo ed opposizione. I due maggiori partiti (Cdu/Csu e Spd) hanno ricoperto ora l’uno ora l’altro ruolo.<sup>61</sup>

L’evoluzione del sistema partitico ha dunque avuto una importanza decisiva per il consolidamento del Cancellierato e per la definizione dei rapporti fra esso e gli altri

---

58 Ci riferiamo alla esperienza della *Großkoalition* della fine degli anni ’60. Per una puntuale ricostruzione del modello italiano cfr. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione: profili costituzionali*, cit.

59 Cfr. RIZZA, *La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica Federale Tedesca*, in SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura del governo. L’organizzazione del governo negli Stati di democrazia parlamentare*, Padova, 1982.

60 Cfr. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978, p. 53.

61 Cfr. SCHNEIDER, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, 1974.

organi costituzionali tedeschi. L'introduzione della *Sperrklausel*, che tanta parte ha avuto in tale processo, fu, comunque, molto osteggiata.<sup>62</sup>

La riunificazione tedesca ha posto importanti problemi anche in materia elettorale. Bisognava dare vita ad un Parlamento che rappresentasse l'intero popolo tedesco e, contemporaneamente, dare piena espressione democratica al processo di integrazione fra la Repubblica Federale e la Repubblica Democratica. Il problema è stato, dunque, se le elezioni del dicembre del 1990 per il Parlamento pantedesco dovessero essere effettuate con la legge elettorale di Bonn ovvero con che modalità il contenuto della legge dovesse essere corretto per consentire ai partiti nati da pochissimo tempo nella Germania dell'Est di essere comunque rappresentati.

Come già si diceva, nel Preambolo della Legge Fondamentale si precisava che essa avrebbe dovuto regolare la vita statale "per un periodo transitorio", in attesa che la riunificazione consentisse l'adozione di una vera e propria Costituzione approvata da tutto il popolo tedesco. Ma nel dibattito seguito alle vicende della caduta del muro di Berlino, a prevalere è stata la posizione favorevole ad attuare la riunificazione attraverso le disposizioni di cui all'art. 23 LF, ai sensi del quale "nelle altre parti della Germania" la Legge Fondamentale avrebbe avuto efficacia dopo la loro 'annessione' al *Bund*.

Il trattato elettorale stipulato fra le due Germanie il 3 agosto 1990 ribadì che le elezioni del primo *Bundestag* pantedesco si sarebbero svolte sulla base della legge elettorale tedesco-occidentale. Si sostenne, infatti, a tal proposito, che "il Parlamento che deve essere eletto il 2 dicembre 1990 non risulta dalla combinazione di due Stati, che ancora esistono al momento delle elezioni; esso è, invece, il Parlamento di uno Stato unificato, un Parlamento che si può riferire solo ad un unico Stato unitario nel giorno delle elezioni".<sup>63</sup>

A tal proposito non è secondario sottolineare che la Legge Fondamentale, diversamente da altre forme di governo parlamentare, non contiene un riconoscimento formale del ruolo dell'opposizione, anche se tale problematica risulta essere fortemente correlata con i principi cardine sui quali si fonda l'intero assetto costituzionale vigente.<sup>64</sup> Al contrario essa, ricalcando lo schema tradizionale, si limita ad evidenziare una struttura dualistica fondata sulla contrapposizione organizzativa

---

<sup>62</sup> Katz (Spd) si batté in particolare per quella che definì una 'disposizione di autorizzazione' la quale non avrebbe obbligato il Parlamento ad inserire una clausola di sbarramento nella legge elettorale, ma lo avrebbe reso semplicemente possibile. Il risultato di tale processo fu comunque quello da noi conosciuto: a partire dal 15 giugno del 1949 la legge elettorale conteneva una clausola di sbarramento del 5%.

<sup>63</sup> Cfr. NICLAUSS, *Kanzlerdemokratie: Bonner Regierungspraxis von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl*, Berlin, 1990.

<sup>64</sup> Cfr. SCHNEIDER, ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin-NewYork, 1989.



e funzionale fra Parlamento e Governo. Tuttavia, secondo la dottrina più autorevole ed unanimemente condivisa, nonostante la Legge Fondamentale non dedichi espressamente proposizioni normative alle problematiche dell'opposizione, esistono norme costituzionali che indirettamente la garantiscono.<sup>65</sup>

In primo luogo, fra le coordinate che contribuiscono a delineare lo "statuto"<sup>66</sup> dell'opposizione parlamentare in seno al *Grundgesetz* si pone in evidenza il principio democratico. In base ad esso l'istituto dell'opposizione parlamentare acquisisce una triplice importanza in quanto espressione della tutela della minoranza, garante di un governo responsabile e determinante nell'organizzazione alternativa del potere. Ecco spiegato perché accanto ai principi della responsabilità del governo, del pluripartitismo e della pari opportunità per tutti i partiti politici, ai sensi dell'art. 21 è stato ritenuto che "il diritto di formare ed esercitare una opposizione rientri fra i principi basilari dell'ordinamento fondamentale liberale e democratico".

Per quanto concerne il primo degli aspetti testé rammentati, l'opposizione parlamentare rappresenta la sede istituzionale nella quale trovano espressione gli orientamenti politici minoritari che tendono ad inserirsi nel processo decisionale della volontà statale. A tal proposito gli strumenti giuridici di azione e controllo all'interno e all'esterno del Parlamento rappresentano un 'termometro' infallibile, tanto del livello qualitativo quanto di quello quantitativo, di tutela delle minoranze che una maggioranza democratica, al fine di legittimare il proprio potere, è disposta a riconoscere.<sup>67</sup> Dunque, le norme della Legge Fondamentale e del regolamento interno del *Bundestag*, che si riferiscono alla previsione degli strumenti di controllo politico-parlamentare sull'operato dell'esecutivo federale, in realtà, rappresentano mezzi di garanzia per la funzione critica delle minoranze di opposizione.

Il secondo aspetto, invece, si riferisce, per così dire, alla durata del potere politico nel tempo, per cui a scadenze regolari esso necessita di una nuova legittimazione mediante elezioni. "Anche mediante la sua mera esistenza ed efficacia essa ricorda sempre che i giorni di ogni governo sono contati e che potrebbe darsi una direzione statale potenzialmente migliore e più attraente".<sup>68</sup>

Infine vi è il ruolo svolto dall'opposizione nell'ambito di un sistema parlamentare che, caratterizzato dal conflitto latente tra esercizio del potere ed esigenza di stabilità del governo, tende a risolvere tale conflitto attraverso meccanismi istituzionali congrui. Se riteniamo che il principio motore del parlamentarismo democratico

<sup>65</sup> Op. loc. ult. cit.

<sup>66</sup> Di statuto dell'opposizione parla GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, cit.

<sup>67</sup> Cfr. GEHRIG, *Parlament-Regierung-Opposition. Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, München, 1969.

<sup>68</sup> Cfr. SCHNEIDER, *Verfassungsrechtliche Bedeutung und politische Praxis der parlamentarischen Opposition*, in SCHNEIDER, ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, cit.

risieda nella possibilità di realizzare un ricambio di potere, allora ben si comprende come la funzione dell'opposizione sia indefettibile in un ordinamento come quello tedesco, dotato di meccanismi finalizzati a razionalizzare il sistema costituzionale e, soprattutto, ad assicurare una forte stabilità governativa.<sup>69 70</sup>

Con riferimento alla struttura federale dell'ordinamento, il riconoscimento della legittimità dell'opposizione parlamentare acquista una notevole importanza. Infatti, il sistema federale, consentendo la formazione di governi sostenuti da forze politiche all'opposizione in seno al *Bundestag*, permette all'opposizione di assumere responsabilità governative al livello centrale mediante scelte prese in sede decentrata.<sup>71</sup>

Infine al pari della libertà di opposizione, risulta indefettibile, allo scopo di realizzare una democrazia fondata sull'alternanza, il principio della uguaglianza di opportunità fra governo e opposizione, anche se tale principio non ha ancora trovato un riscontro nella giurisprudenza del *Bunneverfassungsgericht*.<sup>72</sup>

Ma scontando tali garanzie indirette dell'opposizione, sembra opportuno ricordare la piccola riforma parlamentare del 18 giugno 1969, che ha introdotto una modifica di grande rilievo quanto al riconoscimento di tale funzione: "dopo l'intervento di un membro o di un rappresentante del governo federale deve essere sentita una opinione dissenziente", recita il regolamento novellato. Ciò ci consente di affermare che anche in Germania, accanto al dualismo derivante dal parlamentarismo classico, basato sul Parlamento unitariamente inteso e sul governo – con o senza 'prerogativa' del Capo dello Stato, come abbiamo già visto – si è affermato un dualismo fatto di maggioranza parlamentare e governo da una parte e minoranza e opposizione dall'altra.<sup>73 74</sup>

---

69 Cfr. GAMBINO, *Forme di governo e sistemi elettorali*, cit.

70 Una riflessione ulteriore potrebbe farsi sulla correlazione fra l'istituto dell'opposizione parlamentare e il principio costituzionale dello Stato di diritto. Infatti, in un sistema parlamentare nel quale la separazione dei poteri assume un significato diverso rispetto a quello classico, necessarie divengono la delimitazione dei poteri e la funzione di controllo nei confronti dell'esecutivo. Così l'opposizione, esercitando la funzione non solo di controllo ma anche di 'freno' del governo, contribuisce a moderare il potere statale e a rafforzare la libertà individuale, esplicando funzioni tipiche tanto del principio democratico quanto di quello dello Stato di diritto.

71 Cfr. FRIEDRICH, *Landsparlament in der Bundesrepublik*, Berlin, 1975.

72 Cfr. LIPPARDT, *Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt*, München, 1970.

73 Cfr. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Bologna, 1994.

74 L'originale federalismo germanico, peraltro, offre il vantaggio di avere personale dirigente all'opposizione ma in posizione di governo nei singoli *Länder*. Tale diffusione della responsabilità di direzione politica nei singoli *Länder* impedisce che un partito di opposizione passi del tutto 'all'opposizione', dal momento che comunque riveste responsabilità di governo in alcune regioni della Repubblica federale.

## 6. Su alcune contraddizioni del parlamentarismo razionalizzato tedesco.

La dottrina ha variamente definito la forma di governo accolta dalla Repubblica Federale Tedesca. Si è infatti parlato di sistema parlamentare affievolito,<sup>75</sup> di sistema misto, per la presenza contemporanea di elementi dell'esecutivo dipendente ed elementi del regime parlamentare,<sup>76</sup> di una forma di parlamentarismo deviato ed impraticabile,<sup>77</sup> e, infine, di una eccessiva forma di razionalizzazione che nega l'essenza stessa del regime che intende realizzare.<sup>78</sup>

L'intenzione dei costituenti di Bonn era indubbiamente quella di adottare una forma di governo parlamentare introducendo opportune correzioni allo scopo di eliminare quelli che sono stati considerati i punti deboli della prima esperienza repubblicana tedesca: l'instabilità e la precarietà dei governi e l'incapacità delle camere elettive ad esprimerli. Ora la questione concerne l'analisi delle varianti, o meglio le deroghe alla forma classica del governo parlamentare e, in particolare, se queste siano state introdotte nei limiti di elasticità del sistema stesso oppure contrastino con l'essenza stessa della forma di governo parlamentare, impedendo di qualificare la Germania di Bonn come una nuova varietà della forma di governo parlamentare.

Rispetto allo schema tradizionale, la prima 'deviazione' riguarda il procedimento di nomina del Cancelliere che, come abbiamo già detto, il Presidente federale può soltanto designare nella prima votazione, mentre nelle successive è eletto dal *Bundestag*, senza l'intervento del Presidente; a ciò deve essere aggiunto che la stessa Camera elegge il successore del Cancelliere cui ha negato la fiducia, nel corso di una legislatura, con l'obbligo per il Presidente della sua nomina.

In sostanza, al Capo dello Stato viene disconosciuto il potere di scelta del Primo Ministro. Una tale previsione è, secondo la dottrina, in palese contraddizione con il sistema parlamentare, il cui carattere di distinzione è rappresentato dalla necessità che il governo sia sempre scelto dal Capo dello Stato, che non sia mai destituito, ma si dimetta e, infine, che non vi sia un diretto rapporto fra l'eletto alla carica di cancelliere e i propri elettori.<sup>79</sup>

Ma se la forma tradizionale del governo parlamentare prevede che i membri dell'esecutivo siano sempre nominati dal capo dello Stato, una razionalizzazione di

75 Cfr. MANGOLDT, *Das Verhältnis von Regierung Parlament*, in BöR, 1950.

76 Cfr. REDSLOB, *La Charte de Bonn. Son caractère en doctrine constitutionnelle*, in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1952.

77 Cfr. GRIMMER, *Parlamentslehre*, München-Wien, 1996.

78 Cfr. MIRKINE-GUETZÉVICH, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954.

79 Cfr. REDSLOB, *La Charte de Bonn. Son caractère en doctrine constitutionnelle*, cit.

tale sistema, diretta ad attribuire al Parlamento l'investitura del Governo, non può che concordare con lo sviluppo storico necessitato del sistema stesso.<sup>80</sup>

D'altra parte, poiché nel sistema parlamentare il governo per poter operare deve ottenere la fiducia delle Camere, il potere del Capo dello Stato di nominare il Presidente del Consiglio e su proposta di questi i singoli ministri, non può più essere considerato effettivo e sostanziale, bensì apparente, dovendo egli operare una scelta su un soggetto che presumibilmente possa risultare gradito alla maggioranza parlamentare. Da qui quelle regole di correttezza costituzionale che disciplinano e limitano il potere del Capo dello Stato in ordine alla nomina ed alla revoca dei ministri.<sup>81</sup>

Questo 'diritto' del Capo dello Stato di nominare il responsabile dell'esecutivo diviene allora solo formalmente un diritto pieno, essendo sostanzialmente vincolato alla volontà del Parlamento.<sup>82</sup> In altri ordinamenti, sempre a regime parlamentare, la formazione del governo presenta ulteriori varianti che, in ogni caso, convergono tutte nel principio in base al quale il governo non assume i propri poteri costituzionalmente riconosciuti se non ha ottenuto la fiducia del Parlamento. Si potrebbe dire, di conseguenza, che l'attribuzione dell'investitura del Primo Ministro direttamente al Parlamento rappresenta la logica evoluzione del sistema parlamentare. Infatti, ripercorrendo velocemente un lunghissimo periodo storico, inizialmente il Parlamento limita la prerogativa del Capo dello Stato di nominare i ministri, successivamente diventa organo di collaborazione nell'esercizio di tale diritto da parte del Capo dello Stato, infine diviene organo con competenza propria ed esclusiva. Tale trasformazione si evidenzia principalmente in molte costituzioni del primo dopoguerra, quella austriaca, quella estone e di numerosi *Länder* tedeschi.<sup>83</sup> Successivamente, modificato o razionalizzato, tale potere del Parlamento diviene patrimonio comune di tutte le costituzioni più recenti.

Tuttavia questo affievolirsi dei poteri presidenziali non incide in modo decisivo sulla posizione costituzionale del Capo dello Stato. Infatti la Legge Fondamentale, con norma eccezionale, ammette la facoltà di nomina di un Cancelliere privo della fiducia delle Camere, senza che ciò possa rappresentare, a nostro giudizio, una negazione o, peggio, una aberrazione della forma di governo parlamentare, ma semplicemente una sua ulteriore evoluzione.

---

80 Cfr. BURDEAU, *Il regime parlamentare*, cit.

81 Una tale intuizione era già presente, ad esempio, nella dottrina italiana del periodo statutario. Cfr., al riguardo, CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922.

82 Cfr. BADURA, *Staatsrecht*, München, 1996.

83 DE FRANCESCO, La nomina e la revoca dei ministri nelle costituzioni del dopoguerra, in Riv. dir. pubbl., 1932.

Nell'ordinamento tedesco occidentale anche gli istituti della responsabilità ministeriale e dello scioglimento ricevono una configurazione del tutto particolare. Lo scioglimento, tanto nel caso in cui esso promani autonomamente dal Presidente federale, quanto in quello su proposta del Cancelliere, non rappresenta un mezzo di azione del potere esecutivo di contrasto al legislativo, ma ha semplicemente l'obiettivo di garantire l'efficienza funzionale della Camera.<sup>84</sup> Infatti, siamo convinti che mantenere in vita un governo minoritario può considerarsi come una possibilità, nei casi di emergenza, di assicurare comunque una stabilità, ancorché precaria, e non, come superficialmente si è indotti a pensare, una soppressione del principio democratico e di quello della responsabilità governativa.

Certo la concezione classica del governo parlamentare, tutta fondata sul principio dell'esistenza di un equilibrio fra legislativo ed esecutivo, non trova nella Legge Fondamentale di Bonn e nel suo sviluppo, accoglimento. Ma tale concezione, peraltro mai integralmente osservata, perché si è sempre assistito ad un contrasto ed alla conseguente prevalenza di un potere sull'altro, è collegata ad una determinata fase storica nel processo di trasformazione della forma del parlamentarismo. Tale fase esprimeva il dualismo fra potere del sovrano e assemblee legislative rappresentanti la 'sovranità' del popolo in lotta per la propria affermazione.<sup>85</sup>

Orbene, la logica e naturale conseguenza di una maggioranza parlamentare che 'impone' la propria volontà nella scelta del governo è rappresentata dalla previsione di una prevalenza netta del Cancelliere sugli altri membri dell'esecutivo, senza che ciò possa intendersi come la negazione dell'esistenza della forma di governo parlamentare in quel Paese.<sup>86</sup>

Rafforzando la posizione del Cancelliere all'interno del Governo, il costituente ha posto le premesse per il raggiungimento dell'obiettivo dell'omogeneità e dell'efficace coordinamento del governo e della sua azione. Ma come si diceva, la stabilità governativa viene perseguita attraverso il 'corretto dosaggio' di tale previsione e

---

<sup>84</sup> Di scioglimento come mezzo per risolvere una irreversibile controversia fra Governo e Parlamento parla GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948.

<sup>85</sup> Cfr. REDSLOB, *Le regime parlementaire*, cit. In estrema sintesi è utile ricordare che la formazione di un insopprimibile dualismo fra poteri diede luogo alla elaborazione della teoria dell'equilibrio dei poteri medesimi, consistente nella possibilità conferita all'esecutivo di sciogliere il Parlamento, ed il quella offerta al legislativo di provocare le dimissioni del gabinetto mediante voto di sfiducia. Al dualismo, come è noto, succede il monismo, caratterizzato dalla disciplina dei rapporti fra i supremi organi del sistema rappresentativo. Tali caratteri divengo per così dire 'patrimonio genetico' della Legge Fondamentale di Bonn. Basti pensare all'assunzione della direzione politica da parte delle Camere e all'istituto dello scioglimento come competenza del Parlamento che, più correttamente, dovrebbe definirsi 'autoscioglimento'.

<sup>86</sup> Proprio in virtù della concentrazione nella figura del Cancelliere sia dell'organizzazione burocratico-amministrativa che della costituzione e del mantenimento della maggioranza parlamentare, si usa denominare il sistema tedesco, esprimendo fra le righe anche un giudizio di valore, come una forma di governo a *Kanzlerdemokratie*. Cfr., da ultimo, MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, cit.

delle altre che riguardano due particolari momenti della vita di un governo parlamentare: il voto di sfiducia e lo scioglimento anticipato.

Nelle esperienze di parlamentarismo fino ad allora conosciute, il voto di sfiducia si atteggiava come un puro atto negativo volto ad impedire il regolare funzionamento del sistema di governo; i costituenti di Bonn, al contrario, riconobbero al governo una propria autonomia sostanziale trasformando il voto di sfiducia in un 'atto costrittivo' di elezione di un nuovo Cancelliere. Conseguentemente i diversi comportamenti quali la crisi di governo, le dimissioni, le consultazioni del Capo dello Stato, la nomina, l'accettazione con riserva, l'investitura del Primo ministro e degli altri componenti il governo e la presentazione dinanzi alle Camere per ottenerne la fiducia vengono formalizzati e 'ristretti' in una unica procedura: l'elezione del nuovo Cancelliere.<sup>87</sup>

Per ciò che riguarda il potere di scioglimento è da dire che, sebbene tale istituto corrisponda ad esigenze tipiche del regime parlamentare sintetizzabili, in buona sostanza, nella necessaria corrispondenza fra volontà popolare, volontà parlamentare e volontà governativa, la tradizione costituzionale europea è sempre stata molto laconica nell'attribuire tale attribuzione al Capo dello Stato. La Legge Fondamentale di Bonn, onde evitare che tale istituto potesse dare origine a situazioni peggiori rispetto a quelle da cui si voleva uscire, disciplinò tale potere secondo rigorose regole procedurali.<sup>88</sup>

In definitiva la tesi che definisce l'esperienza tedesca come una forma di governo parlamentare può essere accolta, ma solo se si ammettono le varianti che il processo di razionalizzazione ha apportato al concetto classico di governo parlamentare.<sup>89</sup> La dottrina ritiene ormai unanimemente che l'ordinamento federale tedesco si fondi su un notevolissimo grado di stabilità governativa. In molti però dubitano che alla base dell'evoluzione del sistema di governo attualmente operante vi sia il parlamentarismo razionalizzato. Infatti leggi ordinarie – come quella relativa alla clausola di sbarramento per l'elezione dei membri del *Bundestag* – e disposizioni costituzionali che impongono lo scioglimento di determinati partiti politici, hanno certamente contribuito alla stabilità del governo federale in misura ben più determinante del c.d. 'parlamentarismo razionalizzato'.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Resta inteso che un sistema dei partiti frammentato e rissoso può rappresentare, ovviamente, un fattore di crisi della procedura del voto di sfiducia costruttivo, sebbene in Germania, fino ad oggi, il contesto più squisitamente politico non ha mai rappresentato un quadro particolarmente critico. Cfr., FRIESENHAHN, *Parlament und Regierung in modernen Staat*, Berlin, 1958.

<sup>88</sup> Di conseguenza è stato politicamente depotenziato il ruolo del Presidente federale a netto favore di quello del Cancelliere.

<sup>89</sup> Cfr. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare*, cit.

<sup>90</sup> Almeno se non si considerano le disposizioni a cui si faceva testé riferimento (clausola di sbarramento e scioglimento dei partiti antisistema) come facenti parte dell'opera di razionalizzazione.

Il costituente tedesco, ponendo Governo e Parlamento sullo stesso piano, ha fatto sì che entrambi, in ragione delle competenze proprie, si orientassero verso i fini generali dell'ordinamento. Di recente, tuttavia, la contemporanea presenza di una normativa costituzionale modellata sulla base della concezione di una democrazia rappresentativa e di una realtà politico-istituzionale tendente verso una democrazia plebiscitaria, ha determinato nel parlamentarismo razionalizzato, introdotto dalla Legge Fondamentale del 1949, una situazione contraddittoria. Infatti, da una parte gli attuali cancellieri desidererebbero ottenere una legittimazione diretta dal voto popolare, resa possibile dalla semplificazione del sistema-partito e dallo schieramento sostanzialmente bipolare, dall'altra l'elettorato è posto di fronte a scelte non pienamente soddisfacenti i principi di una democrazia plebiscitaria.

I ruoli degli antagonisti non corrispondono alle reali funzioni svolte in passato, poiché la politica dei partiti e gli accordi parlamentari sempre più spesso anticipano e condizionano il giudizio popolare. Ciò ha finito per determinare una assenza di garanzie reali per gli elettori della chiarezza dei rapporti politici.<sup>91</sup>

---

91 Cfr. PUTTNER, *Vorzeitige Neuwahlen. Ein ungelöstes Reformproblem*, in *NJW*, 1983. D'altra parte, dal punto di vista della democrazia plebiscitaria, il parlamentarismo razionalizzato 'alla tedesca' è incapace di garantire stabilità governativa in presenza di un forte frazionamento delle forze politiche. Quando tali condizioni si verificano invocare l'esercizio della democrazia diretta può provocare una alterazione importante nel regolare svolgimento delle consultazioni popolari.