



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE E DELLE RELAZIONI
INTERNAZIONALI

**Corso di laurea di relazioni internazionali, scienze politiche
e diritti umani**

Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali
(SPGI)

Tesi di laurea

ESECUTIVI ITALIANI: DUE REALTÀ POLITICHE
A CONFRONTO

Relatore

Almagisti Marco

Laureando

Spolaor Temesgen

Anno Accademico 2022/2023

Indice

Introduzione	2
Capitolo I	5
1 Premessa; forma di governo e i vari organi	
1.1 1946-1994	6
1.2 1994-2023	11
1.3 L'instabilità degli esecutivi: le cause, le problematiche e i tentativi di riforma	12
Capitolo II	21
2 Premessa: forma di governo e i vari organi	
2.1 Dal post-guerra alla riunificazione	22
2.2 Riunificazione delle due Germanie in una Germania federale	26
Capitolo III	33
3 Premessa: sistema parlamentare e le sue caratteristiche	
3.1 Panoramica dei sistemi politici in ottica di un confronto	34
3.2 Italia e Germania	36
Conclusione	47
Proposte avanzate per scongiurare le crisi di governo	
Bibliografia	50

Introduzione

Il 21 luglio 2022 il presidente del consiglio Draghi si è dimesso. Sue le parole “Mi recherò al Quirinale per comunicare le mie determinazioni” (La Repubblica). Con queste parole il capo del governo, chiamato a guidare il Paese in una situazione difficile e delicata come quella della crisi sanitaria ed economica, ha dato le dimissioni, che inizialmente non sono state accettate dal presidente della Repubblica, che gli ha chiesto di presentarsi alle camere con l’obiettivo di formare un nuovo governo. Poi c’è stata la votazione in cui ha ottenuto una maggioranza relativa, che considerato il perimetro della maggioranza che lo sosteneva ad inizio governo, non l’ha considerato sufficiente per continuare a governare. Mattarella non ha potuto che constatare il venir meno della maggioranza e ha sciolto le camere. Questa crisi di governo è l’ennesima che il nostro Paese affronta; infatti, son ben 67 governi in appena 76 anni della storia repubblicana e con il governo attuale, con presidente del consiglio Giorgia Meloni siamo arrivati a 68. Sono stati complessivamente 31 i presidenti del consiglio che si sono succeduti in questo arco di tempo, diversi dei quali si sono ritrovati a guidare più governi. Questa situazione politica ormai è una prassi, che ha delle conseguenze dannose per le sorti del nostro sistema politico. Si ritiene che sia dannosa perché le continue crisi di governo, che avvengono ciclicamente, in media una all’anno, non permettono di apportare le riforme che servirebbero al nostro Paese e la stessa credibilità politica italiana viene messa così a dura prova e molti partner europei e internazionali non si capacitano di questa nostra instabilità politica. Un governo in Italia dura di media poco più di un anno, un record (in negativo) se confrontato con gli altri Paesi europei e non solo. Ogni qualvolta si viene a creare una spaccatura della maggioranza, che porta alla crisi l’esecutivo, si profila un periodo difficile di contrattazioni, di tensioni per risanare la situazione, i famosi compromessi. Ma prima di addentrarci con l’analisi vera e propria, si ritiene importante porsi questa questione: Ma perché un governo cade? E perché in Italia cade così spesso a differenza di altre realtà politiche europee? Per quanto riguarda il nostro Paese, sono due i casi principali: ci può essere una crisi parlamentare (una delle due camere non dà più la fiducia all’esecutivo), oppure la crisi avviene fuori dal parlamento, detta crisi extraparlamentare, per esempio uno dei partiti ritira i propri ministri. In quest’ ultimo caso è comunque prassi che il

presidente della repubblica chiedi che la crisi venga parlamentarizzata, cioè che il governo si presenti davanti alle camere per vedere se ci sono i numeri per governare, oppure se effettivamente è venuto meno quel rapporto di fiducia di cui l'esecutivo ha bisogno. La nostra è una repubblica democratica di tipo parlamentare, il parlamento è l'organo più importante perché esso è espressione della volontà popolare, in quanto eletto a suffragio universale; esso ha una legittimazione diretta da parte dei cittadini. Pasquino nel suo (Sola 1996, pag 191-309) dice "E' esclusivamente una minoranza organizzata, più o meno consapevole, competente e compatta, che governa", (Pasquino, Bobbio 2004). Il governo invece non viene eletto dai cittadini, ma è sostenuto dal parlamento, si trova quindi ad aver ottenuto una legittimazione in maniera indiretta in quanto espressione della maggioranza parlamentare. Questo tipo di assetto politico, caratterizzato dal principio della separazione dei poteri e lo stato di diritto, è frutto dell'influenza che hanno avuto gli intellettuali illuministi, tra cui spicca Montesquieu. Si superò lo stato assoluto caratterizzato dalla concentrazione del potere in unica figura, cioè il sovrano. Oggi molti Paesi del mondo sono democratici. In Italia il potere legislativo è affidato al parlamento, quello esecutivo al governo e quello giudiziario alla magistratura. I padri e le madri costituenti approvarono una costituzione che desse garanzie di diritti e che fosse protetta per non vederla stravolta; la costituzione è la legge fondamentale, che a differenza dello statuto albertino è rigida e lunga. Essa dedica una parte al rapporto tra parlamento e governo, la composizione e le funzioni di quest'ultimo. Art 94 << "Il Governo per potere operare deve avere la fiducia di entrambe le due Camere" Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale (costituzione italiana). Vigge il bicameralismo perfetto attraverso il quale entrambe le camere hanno le stesse funzioni. Il governo per entrare in carica, deve presentarsi entro dieci giorni dalla sua formazione in entrambe le camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione>>. (costituzione della repubblica italiana). Oltre ai manuali e articoli aggiornati si farà un uso importante di articoli della costituzione, proprio perché è la legge fondamentale

che disciplina l'ordinamento statale. La Germania invece che è l'altro Paese che verrà preso in esame in questa tesi ha avuto pochi governi nel corso della storia dopo la Seconda guerra mondiale, questo è dovuto principalmente alla esigua frammentazione partitica e un efficace strumento politico come la sfiducia costruttiva, utile al governo. Verrà ripreso più volte nella tesi, data la sua rilevanza. Si andranno a valutare le similitudini e le differenze tra i due Paesi, gli strumenti politici che hanno gli esecutivi per non cadere, il sistema elettorale e i principali partiti.

Capitolo I

Il sistema politico italiano e l'instabilità degli esecutivi italiani

1 Premessa; forma di governo e i vari organi

Nella giornata del 2 giugno e la mattina del 3 giugno 1946 ebbe luogo il referendum per scegliere fra monarchia o repubblica. A prevalere fu la repubblica, questo risultato referendario segnò la fine dell'era monarchica dei Savoia. In seguito, vi furono le prime elezioni nazionali libere che diedero vita all'Assemblea costituente che ebbe il compito di redigere una nuova costituzione, la quale fu promulgata l'1° gennaio 1948. La costituzione è la legge fondamentale dello stato italiano. "L'Italia è una repubblica democratica parlamentare, così cita il primo articolo della costituzione, che continua in questo modo; la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione" (Costituzione della repubblica italiana). Il popolo che è sovrano elegge il parlamento che lo rappresenta, questo perché la nostra è una democrazia rappresentativa. In quanto Stato democratico l'Italia segue il principio di separazione dei poteri: il potere legislativo è affidato al parlamento (composto da due camere), (art 55), potere esecutivo che è prerogativa del governo (art.92) ed infine quello giudiziario esercitato dalla magistratura. La magistratura è un organo autonomo ed indipendente (art.104) mentre tra il parlamento e il governo c'è un rapporto diretto; tra loro c'è un legame di dipendenza (art 94), il governo infatti per potere operare ha bisogno dell'appoggio da parte della maggioranza del parlamento. Un altro organo fondamentale è il presidente della repubblica, garante e rappresentante dello Stato, che viene eletto in seduta comune dai membri delle due camere e dai delegati delle regioni (58 unità); 3 per ogni regione e 1 delegato della Valle d'Aosta (Art.83, costituzione), Al presidente della Repubblica vengono attribuiti funzioni in tutti e tre poteri; potere di scioglimento anticipato delle camere, è capo delle forze armate, presiede il Consiglio superiore della magistratura, nomina il presidente del consiglio e su consiglio di questo i ministri (art.87, costituzione della repubblica italiana). Fatta questa premessa ed individuati gli organi più importanti e dopo aver messo a fuoco alcuni punti cardini della fonte più importante del nostro ordinamento giuridico si andrà a vedere i passaggi che hanno maggiormente influenzato la nostra storia politica, considerato solo la parte

repubblicana, cioè quel periodo storico che va dalla fine della Seconda guerra mondiale ai giorni nostri. In questa tesi l'argomento principale sarà il governo, che può essere detto anche l'esecutivo e prima di vedere alcuni passaggi importanti si considera importante dare una definizione; l'esecutivo può essere definito come il "Centro del sistema di governo chiamato a definire priorità, risolvere le crisi, prendere decisioni e verificare che siano attuate". (Sartori, pag.190).

1.1. 1946-1994.

In questo periodo storico si usciva dalla Seconda guerra mondiale e dal ventennio fascista. La lotta partigiana detta la "Resistenza" portò alla liberazione dai nazifascisti nel nostro Paese, che si festeggia il 25 aprile, come Festa della Liberazione. Alle prime elezioni politiche dell'Italia repubblicana ottennero un importante consenso le formazioni politiche che avevano partecipato alla lotta per la liberazione: comunisti e socialisti uniti nel fronte democratico e la democrazia cristiana. "Prima ci fu una robusta collaborazione antifascista tra i principali partiti, poi cedette progressivamente il passo a una robusta competizione" (Cotta, Verzichelli, pag 61). A vincere le elezioni del 1946 fu la Democrazia Cristiana, partito d'ispirazione cristiana cattolica che diverrà per i 50 anni a venire, la protagonista indiscussa della storia repubblicana, fino alla sua dissoluzione avvenuta nel 1994. Nonostante il grande seguito che ottenne la Democrazia Cristiana, essa non riuscì mai a raggiungere la maggioranza da sola, se non solamente nel 1948, una maggioranza nel parlamento, ma non nei consensi. "DC è stata sempre al governo anche se non ha mai avuto da sola la maggioranza, essa ha dovuto fare ricorso ad alleanze con i piccoli partiti del centro-sinistra e centro-destra (Guarnieri, pag 62). Allora, vi era un sistema elettorale di tipo proporzionale classico, con leggere variazioni che portavano qualche seggio in più al partito vincente. Le prime elezioni che riguardarono le due camere; Camera dei deputati e Senato della repubblica furono nel 1948 e in questo frangente Democrazia Cristiana ottenne il suo massimo storico: 48,11 % dei voti e all'opposizione vi furono il fronte democratico popolare formato dai socialisti e i comunisti, il movimento sociale italiano, partito neofascista, più altri piccoli partiti. Democrazia cristiana ottenne la maggioranza dei seggi sia alla camera che al senato, ma De Gasperi decise di includere le formazioni piccole del centro, creando così diversi governi sovradimensionati. Già da allora si crearono le premesse di governi

formati da diversi partiti a trazione democristiana, che spesso non avendo da sola la maggioranza si trovata obbligata ad allearsi con altri partiti di centro. Quella che verrà definita da diversi giornalisti la “prima repubblica”, fu caratterizzata da un sistema elettorale proporzionale, da alleanze post-elettorali, da partiti pro-sistema che si allearono per tenere all’opposizione i partiti considerati antisistema (Movimento sociale italiano e il partito comunista in prima linea), il ruolo di mediatore del presidente del consiglio più che leader e la lotta interna nella democrazia cristiana (vi erano diverse correnti, anime diverse con posizioni diverse), che si fronteggiavano per ottenere incarichi ministeriali e imporre un loro candidato per il ruolo di presidente del consiglio. Il governo italiano è considerato da più parti uno dei punti deboli del sistema politico italiano e nel suo libro (l’esecutivo italiano: un rafforzamento difficile) ne individua queste caratteristiche. I Governi italiani furono post-elettorali, si formavano perciò in seguito alle elezioni politiche, senza una vera alternanza di governo, questo perché al governo furono praticamente sempre gli stessi partiti. Sartori da questa definizione di partito politico “Sono gruppi politici identificati da un’etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, e sono capaci di collocare attraverso le elezioni candidati alle cariche pubbliche (mirano ad ottenere leve del potere), pag 188-189, partiti politici. Nell’arco di questi 48 anni presi in esame, vi furono 20 presidenti del consiglio che presiedettero 50 governi. Di questi 20 presidenti del consiglio, 16 furono esponenti della DC, 1 indipendente (non appartenente ad alcun partito), 1 del partito repubblicano e due socialisti. I governi furono multipartitici, caratteristica degli esecutivi italiani, quadripartiti (formati da quattro partiti) dal 1948 al 1976 che divennero pentapartiti (formati da 5 partiti) dal 1976 al 1987, per poi ritornare al quadripartito fino al 1993. Tolta la parentesi di un governo di unità nazionale presieduto da Andreotti dal 1976 al 1978, prima con i comunisti che si astennero poi furono inclusi nella maggioranza con un appoggio esterno, senza ministri, altri partner di governo di Democrazia Cristiana furono il Psdi, piccolo partito collocato nel centro-sinistra e il Pri di centro, mentre il quarto partito fu prima il Pli e poi il Partito socialista dal 1963 al 1992, quando abbandonò le sue posizioni più estremiste collocandosi nel centro-sinistra; i governi furono perciò di coalizione, caratteristica dei sistemi parlamentari, con sistemi elettorali proporzionali; queste caratteristiche solitamente comportano un’alta

frammentazione partitica che in Italia però sarà portata all'estremo. Questi governi, espressione della maggioranza del parlamento, furono creati dopo le elezioni. I partiti si presentavano separati e poi si coalizzavano dopo aver trovato un candidato presidente consiglio e un programma su cui convergere. La questione che fu centrale per i costituenti fu la rappresentatività, in questo senso il sistema elettorale che fu adottato e che durerà per 50 anni andava in questa direzione, cioè il proporzionale classico, quasi puro. Fusaro e Barbera nel loro libro sostengono che "La governabilità fu rimessa ai futuri comportamenti delle forze politiche in una condizione di totale flessibilità" (pag. 117). Il centro era occupato da Democrazia cristiana che sarà il partito fondamentale per tutto l'arco temporale preso in esame in questa prima parte del primo capitolo della tesi. L'autore sostiene "I partiti di centro sono condannati a governare, dato che l'ascesa al governo dei poli estremi potrebbe portare ad un radicale cambiamento nel regime politico", (C. Guarnieri, il sistema politico italiano pag.45). In questo periodo storico i 3 partiti detti di massa raggiungevano consensi elevati, forti erano anche le ideologie politiche, ciò che emergeva era l'appartenenza politica; da una parte la sinistra rappresentata dal partito socialista e dal partito comunista, dall'altra il centro occupato prepotentemente dalla Dc. Il voto di appartenenza, cioè in base alle ideologiche politiche era molto sentito. Risultava Democrazia Cristiana il partito più votato, anche perché era considerata unico vero argine contro il pericolo "Rosso", in riferimento al partito comunista vicino all'Unione Sovietica; in quegli anni infatti era in corso la guerra Fredda, che vedeva contrapposti il blocco occidentale guidato dagli Stati Uniti e il blocco orientale in mano all'Unione Sovietica. Il PCI non era mai stato considerato un partner accettabile di governo e questo partito era impensabile per poter costruire una maggioranza alternativa a quella DC "(Fusaro, pag.127). Da una parte l'influenza da parte degli americani, dall'altra l'opinione pubblica influenzata dalla Chiesa, era opinione popolare l'impossibilità di un possibile accordo di governo tra i democristiani e i comunisti. Siccome gli altri partiti di centro erano piccoli, si era ritenuto più valido sostenere Democrazia Cristiana per questo motivo attraverso quello che viene detto "voto utile", anche perché vista come vera e unica alternativa al comunismo." D'altra parte, la polarizzazione del sistema partitico, con la presenza di forti partiti antisistema, ha influenzato il carattere delle maggioranze parlamentari, maggioranza

pro-sistema” (Sistema politico italiano, Guarnieri, pag 53). Se da una parte si considerava sbagliato fare accordi politici con i comunisti, altrettanto era inimmaginabile accordarsi con il MSI, partito d’ispirazione neofascista, che fu condannato a stare all’opposizione per tutta la sua storia politica, fino alla svolta di Fiuggi avvenuta nel 1995, attraverso la quale abbandonò le sue posizioni più estremiste per divenire partito che mira a governare, diventando Alleanza Nazionale. I partiti rilevanti di questo periodo storico furono 7 (PCI, PSI, PSDI, PRI, PLI, DC e MSI). Come sistema partitico può essere definito “pluralismo estremo polarizzato”. Ci sono tre poli (sinistra, destra e centro), il centro è occupato da uno o più partiti e c’è una distanza considerevole tra il polo di sinistra e di destra, occupati rispettivamente da due partiti antisistema (Pci e Msi). Il centro, perciò, si sente obbligato a governare e all’opposizione sono condannati i partiti antisistema. De Gasperi sosteneva “la DC è un partito di centro che guarda a sinistra” (Guarnieri, pag. 46), fu poi effettivamente così; prima il partito socialista e le varie spinte centripete interne, cioè la competizione si fa al centro e poi il partito comunista, che un po’ alla volta si allontana dall’Unione Sovietica le rese più appetibili partner di governo. Considerato che il Msi non andò oltre il 9% alle elezioni, non destando grande preoccupazione, la Democrazia Cristiana pose l’attenzione sui partiti di sinistra: partito socialista e il partito comunista prima, del solo partito comunista poi quando i socialisti abbandonarono le loro posizioni più radicali divenendo anch’essi un partito pro-sistema. All’interno di democrazia cristiana vi erano diverse correnti, alcune più centriste altre più di sinistra. Le correnti erano guidate da diverse esponenti, che si succedevano; una volta era a prevalere l’una, un’altra volta l’altra. Il presidente della Repubblica affidava l’incarico di formare un governo a uno degli esponenti del partito e il presidente del consiglio incaricato doveva incontrarsi con gli altri esponenti dei partiti di centro e definire il programma e ottenere la fiducia. Nessun governo di questo periodo storico è stato sfiduciato, era prassi che il presidente del consiglio sentiti i vari capi gruppo dei gruppi parlamentari e venuto a conoscenza di frizioni all’interno della maggioranza desse le dimissioni, senza un reale voto formale delle due camere. Negli anni 90’ qualcosa cambiò. Si può ritenere che il cambiamento non avvenne per volontà, ma per necessità: la crisi finanziaria, l’alto indebitamento, gli scandali che colpirono la classe dirigente a vari gradi, richieste

un cambiamento che portò ad una transizione politica difficile e mai completamente compiuta. Nel 1992 ci fu un terremoto politico che portò ad un cambiamento del sistema politico. Ciò che cambiò non fu l'assetto politico, che rimase lo stesso, piuttosto vi furono degli avvenimenti che portarono prima alla caduta dei partiti di massa e poi il modo di fare politica. Furono due scandali che fecero grande scalpore; tangentopoli e mani pulite. Furono indagati imprenditori, politici, mafiosi; vennero a galla le azioni corruttive, i finanziamenti illeciti ai partiti che misero in cattiva luce la classe dirigente e politica. Nel frattempo, l'Unione Sovietica si era dissolta e il partito comunista italiano con la svolta della Bolognina, avvenuta nel 1989 si spaccò in due, la Democrazia Cristiana, venuto meno il "pericolo rosso", perse molti consensi alle elezioni del 1992 e alle elezioni del 1994 non vi partecipò perché nel frattempo si era dissolta. Dalla dissoluzione di questi partiti si formarono nuovi partiti e nel frattempo cominciavano ad esistere nuove realtà politiche. Sempre secondo autorevoli giornalisti si può far risalire a questo periodo l'inizio della "Seconda Repubblica". Cambiò il modo di fare politica, il sistema partitico, ci fu una nuova legge elettorale, il Mattarellum, d'impronta maggioritaria. Nonostante questi cambiamenti l'Italia rimase comunque una repubblica parlamentare, la costituzione rimase la stessa, perciò, risulta difficile sostenere la tesi che oggi ci troviamo in un'altra repubblica. Se si parla di repubbliche ci viene in mente la vicina Francia, che attualmente è alla quinta repubblica. La prima risale addirittura al 1789 e nei secoli ha visto cambiare diverse volte il proprio regime politico: l'ascesa di imperatori come Napoleone Bonaparte e Napoleone terzo, la caduta della Francia durante la Seconda guerra mondiale e la costituzione di un governo fantoccio vicino alla Germania nazista, l'instabilità della quarta repubblica parlamentare e l'adozione di una nuova costituzione datata 1958 con il conseguente passaggio ad un sistema semipresidenziale, questi furono cambiamenti drastici, che portarono ad un assetto politico differente. Per seconda Repubblica si intende il cambiamento avvenuto a livello politico, ma non a livello istituzionale, della forma di governo della Repubblica italiana. Nel sentire comune lo spartiacque tra prima e seconda Repubblica è costituito, per alcuni dalle inchieste Mani Pulite che spazzarono via un'intera classe politica facendo emergere la cosiddetta tangentopoli (1992-1995), per altri dalla prima vittoria elettorale di Silvio Berlusconi nel 1994 (politica semplice).

1.2 1994-2023

Protagoniste in questo periodo storico sono state le coalizioni. Fin dall'inizio si crearono due blocchi contrapposti, uno di centro-destra e un altro di centro-sinistra e si assistette ad uno svuotamento del centro. Il periodo tra il 1992 e il 1998 fu un periodo caotico, vi furono diversi governi e si andò ad elezioni anticipate nel 1994 e nel 1996. Vi era una crisi finanziaria, un debito pubblico molto elevato e i partiti facevano fatica a coesistere e risolvere crisi di questa portata. Nel frattempo, Scalfaro era divenuto presidente della Repubblica e dopo la caduta del primo governo Berlusconi, per mano della Lega Nord, contrario ad andare ad elezioni anticipate diede l'incarico a Dini di formare un governo del presidente (governo tecnico), governo presieduto da un indipendente. Già due anni prima c'era stato un governo presieduto da Ciampi, un soggetto esterno ai partiti. Nel giro di 28 anni vi saranno 4 governi tecnici, cioè a guidarli saranno presidenti del consiglio indipendenti, autorevoli, con la compagine di governo formate da diversi tecnici. In questo contesto storico perderà potere il parlamento a discapito del presidente della Repubblica e del governo. Le due coalizioni che governeranno l'Italia per tutto questo periodo, tolta la parentesi di due governi a trazione cinque stelle saranno governi di uno di queste due coalizioni che in due elezioni otterranno quasi tutti i seggi. Nel 1996 si spartirono il 90% dei seggi, il 98 % nel 2001, quasi il 99% nel 2006. Dal 2008 le coalizioni non riusciranno più a monopolizzare l'elettorato e si ritornò ad un sistema tripolare. Da una parte ci sarà Silvio Berlusconi, magnate delle telecomunicazioni, leader di Forza Italia e guida della coalizione del centrodestra. Dall'altra parte vi sarà il centrosinistra con leader diversi, più divisa e litigiosa. Leader della coalizione sarà Prodi, seppur non appartenente ad un partito, ma inquadrabile all'interno dell'area di centrosinistra. I governi di coalizione, in questi 30 anni furono più duraturi rispetto a quelli della "prima repubblica". Questo perché godevano di una maggior investitura elettorale, i governi. <<La formazione del governo è stata determinata in maniera più diretta e cogente dei risultati elettorali>> (Cotta pag.129). Ciascuno dei due blocchi presentava un leader carismatico che sarebbe divenuto presidente del consiglio qualora la coalizione avesse vinto. In questo periodo vi fu un'alternanza tra i due blocchi, che furono costituiti da partiti diversi. Vi erano spaccature oppure fusioni tra i vari partiti. Il centro che era stato il protagonista

della “prima repubblica” era diventato debole. A differenza del passato la competizione da centrifuga diventava centripeta; i partiti convergevano verso il centro. I partiti che stavano fuori dalle coalizioni erano destinati a perdere, semmai sarebbero potuto divenire ago della bilancia qualora i due blocchi non fossero stati in grado di avere la maggioranza. Si crearono così coalizioni ampie, formate da tanti partiti. Questo significava arrivare a compromessi, far convivere realtà ideologicamente diverse. A differenza del passato però, in cui le maggioranze e di conseguenza i governi si formavano in seguito alle elezioni e non si sapeva chi avrebbe potuto essere il presidente del consiglio, ora già prima delle elezioni si sapevano i possibili candidati, il programma che avrebbero potuto mettere in atto. Dal 1994 al 2022, che corrispondono a 28 anni, vi sono stati 11 presidenti del consiglio (Meloni attuale) che hanno preso parte a 18 governi. La durata media è passata dai circa 11 mesi ai 18 mesi. Non è certo un cambiamento drastico, però è un primo passo. Inoltre, a pagare le conseguenze della crisi dei governi non è solo il presidente del consiglio che deve cercare di ricucire il rapporto con la maggioranza, ma anche chi queste crisi le mette in atto. Si apre una crisi con l’obiettivo di andare ad elezioni anticipate, oppure per ottenere più cariche ministeriali nel governo seguente, per il difficile rapporto che si instaura tra i partecipanti della maggioranza. Due soli governi sono stati sfiduciati formalmente, si può ritenere che le crisi di governo italiani siano extraparlamentari, cioè che nascano fuori dal governo; dal conflitto tra i segretari di partito. “In tutti gli altri casi di dimissioni da parte del Governo, per il venir meno della maggioranza parlamentare, si parla di crisi di governo extraparlamentari” (Treccani).

1.3 L’instabilità degli esecutivi: le cause, le problematiche e i tentativi di riforma

L’instabilità politica italiana sta nel suo assetto politico. La costituzione italiana all’art 70 cita “Ogni legge deve essere approvata da entrambe le camere”, secondo il principio del bicameralismo perfetto sancito all’art 94. Questo comporta di conseguenza il rischio doppio di veti da parte dei partiti. Può succedere che il provvedimento passi ad una delle due camere e che vada ad arenarsi nell’altra. Le crisi di

governo avvengono quando una parte della maggioranza del parlamento che sostiene il governo decide di non dare più l'appoggio all'esecutivo, perché il governo per poter operare ha bisogno della fiducia di entrambe le camere. Solitamente i governi italiani sono di maggioranza perché in Italia serve un'investitura formale con un voto positivo, serve la maggioranza dei presenti, affinché il governo entri in carica, mentre poi vedremo che in Germania serve quella assoluta, in Italia è possibile formare governi di minoranza. Dopo le elezioni o dopo la caduta di un governo, il presidente della Repubblica sentiti i due presidenti delle camere e i capigruppo dei partiti, conferisce l'incarico al presidente incaricato di formare un governo, questi accetterà con riserva. Quando ha trovato una maggioranza che lo sostiene, scioglierà la riserva e farà il giuramento con il quale formalmente il governo entra in carica. Poi si presenterà alle camere per illustrare il programma e la composizione del governo e dovrà ottenere la fiducia in entrambe le camere, perché il nostro è un bicameralismo perfetto. Entrambe le camere sono elette dal popolo e svolgono le stesse funzioni e hanno lo stesso potere. Art 94 recita: "Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione" (Art. 94 della costituzione della Repubblica italiana). Siccome le modalità di elezione delle due camere sono diverse, è più che probabile che la maggioranza abbia numeri diversi tra le due camere, può succedere che ci sia una maggioranza ampia alla camera ed una risicata al senato, oppure che non si trovi la maggioranza; questo perché il voto alla camera è su base nazionale, mentre al senato è su base regionale e i premi di maggioranza hanno riguardato esclusivamente la camera. Esempi di quanto detto sono stati: il governo Berlusconi I nel 1994 che ottenne una maggioranza ampia alla camera, mentre al senato dovette ottenere i voti da parte dei senatori a vita e risultò necessario l'astensione di alcuni senatori di centro per abbassare il quorum e il governo Prodi II ottenne una maggioranza risicata al senato nel 2008, nonostante avesse preso meno voti dell'avversario su base

nazionale. Le elezioni del 2013 si tennero con il sistema elettorale “Calderoli”; Legge Calderoli (n.270/2005 porcellum) “Si tratta di un sistema proporzionale con premio di maggioranza. I partiti, che possono formare coalizioni fra loro, presentano agli elettori liste circoscrizionali o regionali bloccate” (Sole 24 ore). L'elettore cioè esprime solo un voto alla lista, mentre non può selezionare i singoli candidati. Il voto alla lista serve anche per assegnare il premio di maggioranza (sole 24 ore) Il centro-sinistra ottenne la maggioranza alla camera mediante il premio di maggioranza, mentre al senato che ne era privo, non si riusciva a trovare un vincitore. Dopo diverse trattive si arrivò a costituire un “governo di larghe intese”; governo formato dai due maggiori partiti politici, PD E PDL. Un altro problema per la tenuta della maggioranza in Italia che sostiene l'esecutivo riguarda il vincolo di mandato, in Italia come tanti altri Paesi del mondo, non c'è il vincolo di mandato. L'art 67 della costituzione recita: “Ogni membro del parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”. Il parlamentare non è vincolato né verso il partito, né verso il programma elettorale, né verso l'elettore che lo ha sostenuto votandolo. Questo è stato pensato dai costituenti, per permettere il passaggio di un parlamentare da un gruppo parlamentare ad un altro, diverso da quello originario, relativo alla lista delle elezioni, garantendo ad esso di non essere soggetto a imposizioni da parte del partito. Questo principio nobile, che esiste in quasi tutti i Paesi del mondo, diventa problematico quando vi sono notevoli cambi di casacca, cioè il passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro. Se nella “prima repubblica” il cambio di casacca coinvolgeva di media il 5% dei parlamentari, esso è salito al 20% nella “seconda repubblica”; inoltre per formare un gruppo parlamentare bastano pochi senatori e deputati. Nelle ultime legislature ci sono stati tanti cambi di casacca, che hanno portato a uno stravolgimento di peso politico all'interno del parlamento. Ci sono stati partiti che hanno visto dimezzare, altri raddoppiare il numero di propri parlamentari. La maggioranza perde pezzi e deve continuamente cercare l'appoggio da esterni, per poter sopravvivere. Inoltre, in Italia è possibile costituire il gruppo misto, gruppo non partitico, che solitamente parte con poche unità e arriva a fine legislatura con decine se non un centinaio di parlamentari. In questo gruppo parlamentare c'è maggior libertà di movimento e i parlamentari che decidono di abbandonare il proprio partito e non vogliono aggregarsi ad un altro

finiscono lì. Un altro fattore di instabilità è la legge elettorale. In un sistema partitico frammentato quale quello italiano, fino ad oggi nessun partito ha mai conquistato la maggioranza da solo. Questo è frequente in un sistema parlamentare multipartitico, con un sistema proporzionale, perché la presenza di tanti partiti significa spartirsi il consenso elettorale. Se da una parte nei sistemi parlamentari o presidenziali bipartitici un partito riesce a raggiungere la maggioranza, non si può dire lo stesso in Paesi come l'Italia, Germania, Spagna, in cui da sempre ci sono varie formazioni politiche in competizione. Le varie leggi elettorali hanno spinto a formare delle coalizioni per avere una qualche possibilità di governare. Se dal 1946 al 1994 la Democrazia Italiana era solita formarle in seguito alle elezioni, dopo il 1994 si iniziò a presentarsi uniti già prima delle elezioni. Le coalizioni, che hanno il pregio di valorizzare posizioni politiche diverse, di mettere in atto politiche pubbliche che potrebbero essere gradite ad un elettorato più ampio, finiscono per essere teatro di lotta interna alla maggioranza, tra i vari partiti che la compongono. Trovare un accordo, attraverso compromessi non risulta semplice e quando il governo si costituisce e incomincia ad operare con il tempo le difficoltà aumenteranno e il rischio di una rottura si farà sempre più concreta. I governi italiani sono sempre stati costituiti da diversi partiti. Se prima c'era il quadripartito e in seguito il pentapartito significava che al governo c'erano dai 4 ai 5 partiti. La storia non è cambiata dalla fine della "prima repubblica". Le coalizioni che si presentavano alle elezioni erano formate da un minimo di 3/4 partiti fino ad arrivare anche a liste di 12 o 13 partiti. Far convivere all'interno della stessa coalizione varie anime con posizioni politiche differenti era assai difficile e i vari segretari di partito, capi gruppo all'interno del parlamento e lo stesso presidente del consiglio dovevano trovare soluzioni all'instabilità. Dal 1994 al 2006 si formarono due poli; uno di centro-destra e uno di centro-sinistra, soprattutto dovuto al cambio di legge elettorale che premiava le alleanze. Riuscivano a monopolizzare quasi tutti i voti e perciò sia all'opposizione che alla maggioranza governi alternativi a quello che si costituiva dopo le elezioni era difficile da trovare. Il centro, grande protagonista della prima repubblica, quasi scomparve oppure otteneva pochi consensi, era costituito da partiti che avevano più l'obiettivo di diventare ago della bilancia più che mirare a governare il Paese. Nelle grandi coalizioni che tenevano dentro partiti che si collocavano al centro e altri di

sinistra o destra seppur sovradimensionate i numeri poi delle maggioranze erano risicate, risultando determinati i voti di piccoli partiti. Le leggi elettorali sono state 4, una nella “prima repubblica”, 3 della “seconda repubblica”. In 30 anni ci sono state 3 diverse leggi elettorali e una è stata bocciata, la cosiddetta “Italicum”, simile alla legge Calderoli, ma con una profonda novità al senato. A differenza della legge “Calderoli”, che il premio di maggioranza alla camera sarebbe andato con un qualsiasi risultato purché il partito o la coalizione avesse ottenuto la maggioranza relativa, con questa legge il premio sarebbe scattato dal 40% dei voti. Guarnieri nel suo libro dice “In realtà il sistema partitico emerso dopo il 1994 ha in buona parte deluso le aspettative. Ha assunto una configurazione bipolare, permettendo un’alternanza di governo, ma si è caratterizzato da coalizioni troppo ampie e litigiose e da una forte conflittualità” (pag 122). Un altro fattore determinante che sarebbe utile per la stabilità degli esecutivi è l’istituto del meccanismo della sfiducia costruttiva, o perlomeno di un meccanismo atto a rafforzare l’esecutivo, presente in Paesi come Germania, Spagna e Belgio. Questo istituto del 1949, presente nella legge fondamentale, la costituzione tedesca, fu pensato come deterrente a possibili crisi di governo. Questo istituto rinforza il cancelliere e il suo governo, perché per essere sfiduciato dal Bundestag, questo deve avere già un’alternativa. L’istituto verrà spiegato in maniera più dettagliata nel capitolo 2, in cui verranno presentate le caratteristiche del sistema politico tedesco. Qui ci si tiene a dire che attraverso questo istituto si evitano crisi al buio, che invece nel nostro Paese sono state molteplici. Manca perciò in Italia uno strumento forte per il governo per difendersi da incursioni da parte dei partiti, parlamentari e se teniamo conto già delle varie problematiche legate ai governi di coalizioni di diversi partiti, il bicameralismo perfetto, il transfughismo dei parlamentari, ecco che notiamo quanto già il governo sia in difficoltà nell’operare e senza grandi strumenti di difesa; con questo istituto si metterebbe il governo in uno stato di maggior potere. Quando un governo cade, il presidente del consiglio dopo aver ricevuto uno o più voti negativi su un provvedimento, che non costringono formalmente le dimissioni del governo, solitamente le ripone nelle mani del capo dello Stato. I motivi sono tre però prima di elencarli ci tengo a fare una premessa: la maggioranza in parlamento può essere costituita da qualsiasi partito che ha ottenuto seggi in parlamento. Inoltre, è prassi consolidata che prima

di sciogliere le camere il presidente della Repubblica dia l'incarico ad un soggetto di formare un nuovo governo. Può succedere che durante la legislatura che dura cinque anni ci siano governi sostenuti dalle stesse maggioranze con un presidente del consiglio diverso da quello precedente, oppure che ci siano maggioranze diverse o leggermente diverse con lo stesso presidente, oppure ancora le stesse maggioranze e lo stesso presidente del consiglio, ma con un rimpasto di ministri (cambio di ministri). Queste trattative servono a sanare i malumori, rivedere il programma e fare un nuovo accordo oppure riequilibrare la forza politica dei vari componenti della compagine di governo. Ritornando ai motivi: il primo è che il presidente del consiglio non essendo stato sfiduciato formalmente dal parlamento è convinto di poter riottenere l'incarico di formare un nuovo governo, un'altra motivazione riguarda la preservazione della stessa maggioranza, che per la stessa ragione sarà la più pappabile a dare sostegno al nuovo governo ed infine viene fatto con l'obiettivo di non favorire l'opposizione che potrebbe screditare la maggioranza per l'inefficacia e la non responsabilità. Solamente dopo che sono stati provati diversi accordi per la formazione del governo, senza successo, il presidente della repubblica si vedrà costretto a sciogliere anticipatamente le camere. In Italia è successo 9 volte in 76 anni di storia. Nell'articolo di panorama qui a cui ci si riferisce vengono presentate le varie cause delle crisi di governo. Con quella del 2022 ammontano a 9 le crisi di governo che hanno poi portato allo scioglimento anticipato del governo (panorama). Lo scioglimento delle camere, rispetto alla caduta di un governo dimissionario, porta ad un periodo più lungo senza un governo effettivo, che possa fare la sua azione di governo appieno e non solo attraverso atti di ordinaria amministrazione. I governi italiani durano poco, però per le sfide che bisogna affrontare servirebbe un cambio di passo, attraverso governi efficaci e un presidente del consiglio autorevole. Se prendiamo l'intera storia repubblicana si contano 68 governi in 76 anni. In quanto a instabilità politica peggio del nostro Paese ha fatto solo la quarta repubblica francese, con 23 governi in appena 12 anni. Le crisi di governo possono essere extraparlamentari, nascono fuori dal parlamento oppure parlamentari con dissidi tra i componenti della maggioranza. Quest'ultime devono essere sancite da due voti delle due camere dopo che diversi componenti del parlamento hanno aperto la crisi di governo. Art 94 costituzione cita ancora:” Il voto contrario di una o d'entrambe

le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione”. La sfiducia da parte di una delle due camere è andata in porto nei due governi Prodi nel 1998 e nel 2008. Nel 1998 fu rifondazione comunista che ritirò l’appoggio esterno e al voto di fiducia alla Camera dei deputati sul suo governo ottenne 312 voti a favore e 313 contrari. e Prodi dovette dare le dimissioni e in seguito si formò un nuovo governo con D’Alema presidente del consiglio. Nel 2008 invece è il senato della Repubblica a non concedere la fiducia con 161 voti contrari e 156 a favore al governo Prodi risultando il secondo governo sfiduciato dal parlamento, questa volta non si riuscì a formare un nuovo governo e si andò ad elezioni anticipate. Siccome i governi servono per dare attuazione alle scelte legislative del parlamento, perseguendo obiettivi che si ritiene indispensabili per lo sviluppo e il benessere del Paese, diventa perciò importante che gli esecutivi siano duraturi ed efficienti. Cambiare governo e presidente del consiglio porta discontinuità nelle politiche pubbliche. (Gabanelli, corriere della sera), fa un’analisi sul costo economico e politico di continue crisi di governo che colpiscono il nostro Paese. La giornalista mette in risalto il cambio di presidenti del consiglio e quanto questo incide sulla politica estera, sul dialogo e la capacità dell’Italia di incidere nello scacchiere internazionale, nella geopolitica. La giornalista fa prima un confronto tra il periodo 1946-1994 e 1994-2022 come si è già affrontato in questo capitolo, soffermandosi maggiormente sul periodo storico più recente. Se è vero che nella “prima repubblica” c’è stata una maggior numero di governi che ha portato ad una forte instabilità politica, questo non si tramuta direttamente in “indicesionalità”. Ricordiamo che nel periodo che ha governato la Democrazia Cristiana nei governi centristi, di centro-sinistra e nel pentapartito c’era una maggior continuità nelle politiche pubbliche, perché a governare erano più o meno gli stessi. Questo invece è venuto meno nella “seconda repubblica”, con una maggior alternanza di governi di centro-destra e centro-sinistra che avendo visioni diverse, hanno messo in atto politiche pubbliche differenti, anche andando ad eliminare quelle precedenti per far emergere le proprie << Spesso c’è la tendenza di uno schieramento, una volta al potere, a disfare quanto fatto dall’altro>> (Guarnieri pag.122). Ai tavoli internazionali, per esempio, nel

periodo preso in esame 2010-2020 ci sono stati 6 presidenti del consiglio, mentre in Germania solo un cancelliere, Angela Merkel. Francia e Spagna hanno fatto meglio di noi con tre presidenti del consiglio. Questo mette l'Italia in uno stato di debolezza anche nei confronti di Paesi internazionali che non hanno modo di avere un rapporto duraturo con l'Italia perché si presenta con interlocutori differenti. “Certo non si mettono in discussione il suo ruolo nelle organizzazioni internazionali, però si fa fatica a mettere in atto politiche di lunga durata, come si usa dire spesso “di ampio respiro”. La giornalista inoltre fa un ragionamento per quanto riguarda ciò che comporta la crisi di governo e la seguente risoluzione. Dice quanto indicativamente dura una crisi di governo, quanto cambia la formazione dei ministeri e i vari componenti che vi operano e in seguito fa un ragionamento su quello che non riesce a fare l'Italia per le continue crisi di governo; riforme che vengono bloccate, soldi investiti per opere che sono già state sovvenzionate ma non attuate. Poi a fare le spese delle crisi di governo non sono solo i presidenti del consiglio e il governo, ma anche chi queste crisi le apre. Segretari di partito come Mastella, Renzi, Bossi, Salvini, Bertinotti che hanno aperto crisi di governo poi l'hanno pagata cara: si sono trovati nella posizione di dover uscire dal partito, hanno perso seggi, sono passati dalla maggioranza all'opposizione oppure sono scomparsi dalla scena politica. (Gabanelli, Ravizza *corriere della sera*). Questo concetto è stato ripreso dall'autore Gianfranco Pasquino, il quale parla di inconvenienti del sistema parlamentare. Oltre al tema dell'instabilità politica, che è stato ampiamente discusso egli ritiene che ci siano altri due inconvenienti operativi. Uno legato alla difficoltà di decidere delle politiche pubbliche, che in Paesi multipartitici come il nostro possono essere messe in atto solo attraverso vari compromessi, l'altro inconveniente invece è l'assenza di mandato esplicito per i governi parlamentari, che si è concretizzato raramente. “Quest'ultimo si concretizza maggiormente nei sistemi bipartitici presidenziali o anche parlamentari, meno in quelli parlamentari caratterizzati da un multipartitismo estremo come il nostro”. Certo più del passato i governi hanno una maggior investitura, però basti vedere i due governi M5S più due partner di governo; prima la lega e dopo il Pd che si erano presentati separati, oppure in seguito alle elezioni del 2013, con due formazioni politiche opposte che governano assieme. (Pasquino, *sistemi politici comparati*, pag 130) Siccome il sistema parlamentare difficilmente

verrà messo in discussione, le varie opzioni in ottica di una maggior durata dei governi possono essere rivolte ad un sistema elettorale che garantisca sì da una parte la rappresentatività, ma allo stesso tempo che garantisca governabilità. Le due riforme Berlusconi e Renzi datate 2006 e 2016 andavano a modificare il sistema politico italiano. Entrambe sono passate in parlamento, senza però raggiungere il quorum dei 2/3, necessario per diventare automaticamente norma, in seguito sono stati richiesti i referendum e sono state bocciate entrambe le riforme. E' indetto referendum popolare [cfr. art. 87 c. 6] per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge [cfr. artt. 76, 77], quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Entrambe chiedevano il superamento del bicameralismo perfetto, entrambe attribuivano il potere di fiducia alla sola camera, perché il senato sarebbe stato un organo con meno poteri, perché non sarebbe stato eletto e sarebbe divenuto organo rappresentativo delle regioni. Si discutevano sull'elezione del presidente della repubblica, il ruolo e i poteri del presidente del consiglio, il rapporto tra le regioni e lo Stato centrale. Con la bocciatura di queste riforme la situazione è rimasta pressoché identica. Ciò che è cambiato negli ultimi anni è stato la riduzione dei numeri dei deputati e dei senatori datata 2020, una riforma per quanto riguarda il disincentivo nei confronti dei parlamentari a cambiare casacca con il rischio di perdere cariche; già passata al senato e in corso di attuazione alla camera, questo riguarda i regolamenti interni delle due camere e non la costituzione. Nonostante questi tentativi di rafforzamento dell'esecutivo rispetto al parlamento è giusto ritenere che gli strumenti maggiori di cui gode il governo siano il decreto-legge e la legge delega, di cui però c'è rischio di un abuso, che la stessa Corte costituzionale si è già espressa. Gli ultimi governi hanno fatto un grande utilizzo di decreti-legge per velocizzare i tempi e costringere la maggioranza a sostenere il governo, pena la sua caduta. In questi anni di forte crisi, economica nel 2008 e pandemica dal 2019 e la guerra in Ucraina nel 2022 hanno messo in difficoltà i governi e la loro resilienza. Gli autori del libro Sistema politico italiano auspicano un cambiamento vero in ottica di governi più duraturi (maggiore autorevolezza e responsabilità), serve una risposta vera alla crisi di sistema che stiamo vivendo. (Cotta, Verzichelli pag.148).

Capitolo II

Il sistema politico tedesco e la stabilità degli esecutivi

2 Premessa: forma di governo e i vari organi

Articolo 20 della legge fondamentale tedesca [Fondamenti dell'ordinamento statale, diritto di resistenza]. “La Germania La Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico e sociale. (II) Tutto il potere statale emana dal popolo. Esso è esercitato dal popolo nelle elezioni e nei referendum e per mezzo di speciali organi del Potere legislativo, del Potere esecutivo e del Potere giudiziario” (legge fondamentale tedesca). La Germania è una repubblica federale parlamentare di 16 Stati che prendono il nome di Lander, con capitale Berlino. Ciascun Lander ha il proprio parlamento e il Bundesrat è l'organo che li rappresenta a livello nazionale. L'organo legislativo a livello nazionale è il Bundestag, i cui membri prendono il nome di membri del Bundestag, che vengono eletti ogni quattro anni. La composizione del Bundestag non è fissa, dipende dai risultati elettorali, dal numero di partiti che ottengono seggi, si parte da un minimo di 598 membri (in questa legislatura sono 736). Il potere esecutivo è nelle mani del Cancelliere federale, che si trova in una posizione di vertice rispetto ai suoi ministri. Altro organo fondamentale è quello del presidente federale, che viene eletto dai membri del Bundestag e da un numero eguale di persone inviate dai Lander, che prende il nome di assemblea federale. Il presidente federale, Steinmeier quello attuale, rimane in carica per cinque anni e può essere rieletto. Infine, il potere giudiziario è affidato alla magistratura ed uno dei suoi organi più importanti è la Corte costituzionale federale, che ha il compito di controllare le leggi e giudicarne quando vengono violate. La costituzione tedesca prende il nome di Legge fondamentale e la sua entrata in vigore risale al 3 maggio 1949, quando fu promulgata. Al tempo disciplinava solamente la Germania dell'Ovest, mentre poi con la riunificazione disciplinerà la Germania unita. Essa dichiara i diritti fondamentali, le prerogative degli organi di stato, i rapporti tra i Lander e il governo centrale. Nel suo preambolo cita la sua validità “La presente Legge fondamentale è perciò valida per l'intero popolo tedesco”. Essa è composta di 146 articoli; è una legge lunga e rigida e per la sua modifica è necessario seguire i principi dell'ultimo articolo il 146. Validità della legge fondamentale “La presente

legge fondamentale, che è applicabile all'intero popolo tedesco in seguito al conseguimento dell'unità e della libertà della Germania, cesserà di avere vigore nel giorno in cui entrerà in vigore una costituzione adottata dal popolo tedesco in piena libertà di decisione. (Legge fondamentale tedesca).

2.1 Dal post-guerra alla riunificazione

La Germania uscì sconfitta nella Seconda guerra mondiale. Gli alleati la invasero e la controllarono attraverso quattro aree di influenza. Tre furono in mano a Regno Unito, Francia e Stati Uniti e la quarta, che corrispondeva alla parte Est, fu sotto il dominio dell'Unione Sovietica. La Germania aveva vissuto per 12 anni sotto la dittatura nazista. Gli alleati anche se avevano posizioni diverse riguardo alla situazione tutti erano concordi sulla loro permanenza nel territorio per tenerla sotto controllo. Questa collaborazione pacifica durò poco, perché tra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti scoppiò una guerra, che prenderà il nome di guerra Fredda, questo perché non ci fu uno scontro diretto tra le due potenze. Si crearono così due blocchi contrapposti in campo economico, militare e sociale; due visioni diverse del mondo. Nel 1949 fu proclamata la nascita della Repubblica federale della Germania e in seguito fu proclamata la nascita della Repubblica democratica della Germania. Una vicina al blocco occidentale, la seconda sotto l'egemonia sovietica. Queste rimarranno separate fino al 1990, per quaranta ci furono due Germanie; nel 1961 fu costruito il muro di Berlino che divise in due parti la città che si trovava nella parte sovietica. Nella Germania dell'est le elezioni non furono libere, il potere fu nelle mani del fronte nazionale formato da quattro partiti che ottennero consensi plebiscitari, i quali governarono senza possibilità di alternanza per oltre 40 anni. Nella Germania dell'Ovest invece dopo i primi di assestamento (fisiologico in seguito ad un cambio del regime), si assisterà per più di 50 anni ad una lotta tra due partiti di massa: Cdu (partito cristiano- democratico), insieme al suo partito gemello bavarese (Csu) e Spd (partito social democratico), infine un terzo partito Fdp (i liberali) che governerà insieme ad una delle due forze politiche maggiori. La Germania a differenza dell'Italia, che aveva collaborato con gli alleati con l'obiettivo di sconfiggere i nazifascisti, fu invasa e controllata e questo influenzò notevolmente anche l'aspetto

politico. La Germania dell'ovest divenne federale, questione fortemente voluta dagli Stati Uniti. L'obiettivo degli invasori era quello di far crescere la Germania anche grazie al piano Marshall, però tenendola sotto controllo dal punto di vista militare e politico. "Sottoposta a regime di occupazione militare e crudelmente divisa in due parti destinate a restare separate per oltre 40 anni, la Germania si trovò a darsi una costituzione sotto la determinante influenza dei governanti militari americano, francese e inglese" (pag 70). primo cancelliere fu Adenauer, esponente della CDU, partito di ispirazione cristiano democratica. Nel 1949 non vi erano soglie di sbarramento, vi entrarono nel Bundestag diversi partiti. Il primo governo fu appoggiato dal FDP altro partito storico tedesco e DP, che durerà pochi anni. Dalle elezioni seguenti invece ci fu la soglia di sbarramento fissata al 5%, che ridusse notevolmente il numero di partiti all'interno del parlamento. Per oltre 50 anni i partiti ad entrare nel Bundestag non saranno più di 5, che permetterà di ridurre la frammentazione partitica tedesca. I partiti fondamentali di questo periodo storico furono 3: SPD, Cdu e Fdp. A governare saranno Spd e Cdu, che sono politicamente distanti, insieme a FDP, partito liberale, di centro. Adenauer sarà cancelliere per 14 anni, per 4 mandati. Se formalmente i governi furono 5, se si considerano i vari rimpasti, si raggiunge la cifra di 9 governi in 14 anni. Se è vero che la soglia di sbarramento permette la riduzione della frammentazione partitica, un altro motivo della minor presenza di partiti è stata dettata dalla messa al bando di partiti antisistema, secondo la volontà della Corte costituzionale, seguendo la disciplina della legge fondamentale tedesca. Art. 21 <<I partiti collaborano alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia. Devono rendere conto pubblicamente dell'origine dei loro mezzi finanziari. I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di danneggiare od eliminare l'ordinamento fondamentale democratico e liberale o di minacciare l'esistenza della Repubblica Federale Tedesca, sono incostituzionali. Sulla questione d'incostituzionalità decide il Tribunale Costituzionale Federale>>. I rapporti tra le due Germanie, mai idilliaci dovuta all'appartenenza di due blocchi contrapposti, portarono alla costruzione del muro di Berlino, dovuto soprattutto al passaggio di migliaia di persone dalla Germania dell'Est a quella dell'Ovest. Nel frattempo, a governare erano

sempre la Cdu/Csu con Fdp. I governi tedeschi dopo i primi anni di assestamento durante i governi Adenauer, che furono caratterizzati da diversi rimpasti dei ministri, conobbero poche crisi. La parantesi più interessante nel primo periodo preso in esame, fu il governo di unità nazionale tra il 1966 e il 1969, con Cdu/Csu che si allearono con Spd per evitare le elezioni anticipate. riuscì a costituire la cosiddetta “grande coalizione” con i socialdemocratici di Willy Brandt che per la prima volta nel dopoguerra ottennero di andare al governo. Questa fu il primo governo che vide la partecipazione dei socialdemocratici da dopo la fine della guerra, (dizionario dell’integrazione dell’unione europea. Nel 1969 Spd vinse le elezioni e andò il potere insieme ai liberali. Si può parlare di crisi di governo, dovuto alla tensione tra le due Germanie, in seguito all’apertura di Brandt, l’allora cancelliere in ottica di maggior collaborazione tra le due Germanie. Nel 1972 fu messo in discussione il suo operato e Cdu insieme ai liberali cercarono di sostituirlo attraverso l’istituto della sfiducia costruttiva. Art 67, legge fondamentale tedesca recita “Il Bundestag può esprimere la sfiducia al cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al presidente federale di revocare il cancelliere federale. Il presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l’eletto”. Quest’istituto, che opera come deterrente, verrà utilizzato solo due volte nella storia della Repubblica federale. Si concretizza quando viene messo in discussione il ruolo del cancelliere e si ha già un’alternativa. Servono due votazioni: una contro il cancelliere in carica e una a favore del subentrante, queste due votazioni sono ravvicinate, tra la prima e la seconda passano due giorni. Nel 1972 i liberali misero in dubbio la politica di Brandt, conosciuta come “Ostpolitik”, la sfiducia nei confronti del suo governo per pochi voti non si concretizzò. Il cancelliere visto comunque che parte del Bundestag non era più dalla sua parte decise di andare ad elezioni anticipate per ottenere la legittimazione popolare, il presidente federale accettò. Vinte le elezioni rimarrà in carica per due anni fino al 1974 quando vi fu uno scandalo che lo colpì da vicino, si dimise e prese il suo posto il cancelliere Schmidt che governò fino al 1982, quando fu messa in discussione la sua leadership. Questa volta i liberali riuscirono ad ottenere ciò che cercavano, cioè la sostituzione del cancelliere che fu sfiduciato. Dopo tre giorni, fu Kohl ad ottenere la fiducia e governò per sei mesi, poi chiese elezioni anticipate per ottenere anch’esso la

legittimazione popolare; governerà poi per 16 anni. Entrambi i cancellieri, Brandt and Khol, seppur per motivi diversi (Brandt non sfiduciato, Schmidt sfiduciato e sostituito da Khol), hanno chiesto elezioni anticipate mettendo nelle mani del popolo tedesco la decisione sul governo che essi desideravano avere. Questo dice molto che anche in Germania “il governo è espressione, seppur indiretta, della volontà popolare” (Barbera, Fusaro pag.74). Il sistema politico tedesco caratterizzato dalla presenza di pochi partiti al Bundestag dovuta al sistema elettorale, a causa della soglia di sbarramento fissata al 5%, tema già anticipato in precedenza è stata possibile anche per la messa a bando di partito di estrema destra (neonazisti) e di estrema sinistra (partiti filo comunisti) da parte della Corte costituzionale federale tedesca. Due sentenze datate 1952 e 1956, primi anni della repubblica federale tedesca, hanno messo al bando di due partiti. Nel 1952 fu dichiarato incostituzionale il partito socialista del reich, la cui eredità verrà raccolta dal partito nazionaldemocratico di Germania, che non sarà giudicato anticostituzionale, ma che otterrà pochi consensi, senza riuscire quindi ad entrare in parlamento. Un'altra sentenza storica fu nel 1956, con la messa al bando del partito comunista di Germania nel 1956 e nel 1957 pure dalla corte europea dei diritti dell'uomo. Questa poi confluirà nel partito comunista tedesco. Con queste sentenze si mise fuori dal contesto politico le due ali estreme, che permise l'elasticità del bipolarismo imperfetto tedesco, che fino a pochi anni fa resistette. Questo è dimostrato dal fatto che per più di 50 anni a governare saranno 3 partiti (Cdu o Spd insieme ai liberali). Nel 1978 furono messi al bando tre partiti di estrema sinistra (costituzione.info). In seguito, la Corte costituzionale dichiarò che fossero necessari criteri più restrittivi, richiedendo per lo scioglimento dei partiti antisistema anche il requisito della violenza. Negli ultimi anni c'è stata una revisione costituzionale per quanto riguarda i requisiti e il finanziamento a partiti antisistema. Nel periodo preso in esame nei 41 anni di separazione tra le due Germanie, la Germania dell'Ovest conobbe una stabilità politica degna di nota, 6 cancellieri, 4 espressioni della Cdu e 2 Spd e appena 16 governi. Questi numeri dicono molto sulla stabilità politica tedesca, di cui rimando al prossimo capitolo un confronto tra le due realtà politiche: Germania ed Italia, i due stati presi in esame in questa tesi.

2.2 Riunificazione delle due Germanie nella Germania federale

Dopo la caduta del muro di Berlino avvenuta il 9 novembre 1989, dopo il venir meno dell'egemonia sovietica, nei due anni successivi si andò nella direzione di una riunificazione delle due Germanie. L'autore Giovanni Capoccia dice al riguardo "La riunificazione tedesca ha posto problemi di adattamento e di attenuazione degli squilibri fra le due società civili e politiche dell'Est e dell'Ovest (La Germania unita fra continuità e rinnovamento, pag 309). Il 2 dicembre 1990 si tennero le prime elezioni della Germania Unita, con Helmut Kohl riconfermato cancelliere. La legge fondamentale, costituzione della Germania dell'ovest disciplinerà da quel momento la Germania Unita. Sempre l'autore sostiene "Con l'unificazione delle due Germanie vengono infatti ad unirsi, a perdere la propria identità "separata", due ambiti; due sistemi di regole e due società che fino a quel momento erano state divise". La vittoria delle elezioni fu della Cdu che governò insieme ai liberali. Nel frattempo, un nuovo movimento, divenuto poi partito, fa la sua comparsa. Si tratta dei verdi, partito che oggi ha il 15% dei consensi. "Le prime elezioni tedesche, sono stata più due elezioni parallele che una elezione unica, fu notevole la differenza di situazione" (Capoccia pag 345). Il cancelliere Helmut Kohl governerà fino al 1998, per poi essere battuto alle elezioni del 1998 da Schroder, esponente dei socialdemocratici. Per sfiduciare il cancelliere e sostituirlo con un altro serve la sicurezza di avere i numeri per farcela; perciò, non basta che un partito si sfilia dalla maggioranza per formare un nuovo governo, perciò prima che si rischia a concretizzare la sfiducia costruttiva si devono creare queste premesse: una parte della maggioranza deve dialogare con una parte dell'opposizione che sia consistente perché insieme devono comunque raggiungere due volte la maggioranza assoluta; una per la sfiducia e una per la nuova fiducia ad un altro cancelliere. Risulta, da questa puntualizzazione, della forza politica che gode il cancelliere. Questi verrà riconfermato nel 2002, per poi vedersi costretto a dare le dimissioni nel 2005, dopo aver perso le elezioni in un Land storico dei socialdemocratici e parte del Bundestag non era più con lui. La sua fu inoltre una maggioranza risicata fin dall'inizio della legislatura. In questa occasione non fu richiesta la sfiducia costruttiva, perché il cancelliere chiese, sentite le forze di opposizione e i componenti della maggioranza, di sciogliere anticipatamente le camere. Si andò ad elezioni anticipate che le vinse

la Merkel, esponente della Cdu, che governerà fino al 2021, per oltre 16 anni. In Germania ciò che è cambiato drasticamente non è la partecipazione politica, che è rimasta elevata, ma il consenso che ottengono i grandi partiti. Per oltre 50 anni Cdu e Spd insieme superavano abbondantemente il 70% dei consensi, arrivando ad ottenere anche oltre l'85% dei consensi e il 90% dei seggi. Questa loro presa sull'elettorato è venuta meno negli ultimi due decenni, per la comparsa di partiti che hanno eroso parte del loro elettorato. In primis I verdi, poi die Linke ed infine Afd. I verdi sono un partito formatosi negli anni 70' che iniziarono ad avere consensi soprattutto a partire dagli anni 90' del secolo scorso. Die Linke invece è un partito di sinistra che ha preso l'eredità del PDS degli anni 90'. Infine, Afd partito di estrema destra, che partecipò alle elezioni del 2013 entrando nel Bundestag. Nel 2017 non vi riuscirono. Tre governi della Merkel su quattro sono stati presieduti dalla cancelliera, espressione della Cdu, che si è trovata costretta ad avviare trattative con Spd per formare governi di grande coalizione, detto anche di larghe intese. Era successo solo nel 1966 con Kissinger divenuto cancelliere, dopo che il governo insediatosi nel 1965 si dimise. La presenza di nuovi partiti al Bundestag, che aveva portato all'erosione dei consensi di partiti come Spd e Cdu, rendeva difficile formare governi soliti; con Spd e verdi, oppure Cdu e liberali. Nel 2005, 2013 e 2017 Merkel formò tre governi di grande coalizione. La Cdu in questi anni ebbe risultati altalenanti, come anche il partito partner di governo i liberali e vista l'indisponibilità di partiti come i Verdi a fare governi con la Cdu, la grande coalizione diventata l'unica opzione possibile. Mettere d'accordo due partiti storici, con posizioni politiche differenti non risultò facile tanto vero che per formare i governi ci vollero mesi, quello del 2017 richiese oltre 6 mesi. Le elezioni del 2021 sono state le ultime della Germania federale che hanno visto un arretramento della Cdu e Csu che insieme hanno raggiunto solo il 24% dei voti, Spd che ha raggiunto poco più del 25% dei consensi, i liberali 11%, verdi quasi il 15 %, die Linke che entra nel Bundestag grazie ai mandati diretti (vittoria in almeno tre collegi uninominali) infine Afd che ottiene il 10% dei consensi. Questa elezione che non ha visto un vero vincitore, che permette varie coalizioni di governo, mette in evidenza che pure in Germania, seppur in maniera ridotta rispetto all'Italia, la frammentazione politica è una realtà possibile. In seguito alle trattative si è formata una coalizione semaforo perché a formarla sono

tre partiti i cui colori ricordano un semaforo (Rosso Spd, giallo i liberali e verde i Verdi). (Ispi, pubblicazione Germania). La riunificazione richiese un lungo periodo di tempo, non senza tensioni. Solo con lo sfaldarsi dell'Unione Sovietica si arrivò al raggiungimento dell'obiettivo. Dal punto di vista politico e giuridico si può parlare di un'annessione, perché la parte orientale fu inglobata con quella occidentale. L'autore infatti parla di una "profonda continuità fra la repubblica di Bonn e la Germania Unita" (pag 418, la Germania Unita fra continuità e rinnovamento". Qui ci si tiene a puntualizzare che Bonn era la capitale della Germania federale, si può parlare di una vera e propria annessione, detto in tedesco "Anschluss", con il venir meno della Germania democratica.

2.3 Bundesrat e Bundestag, riforme in atto e fattori di stabilità politica

I governi tedeschi sono tra i più stabili tra i Paesi con sistema parlamentare. L'articolo 65 della legge fondamentale stabilisce che il cancelliere "fissa le direttive politiche generali e ne assume la responsabilità". Il secondo comma dell'articolo stabilisce però che i ministri sono responsabili in modo autonomo dei loro ministeri e il cancelliere, pur avendo il diritto di essere informato, può imporre le proprie decisioni. Il principio di collegialità stabilisce inoltre che "sulle divergenze di opinione fra i ministri federali decide il Governo federale" come organo collegiale. Il cancelliere deve prendere atto delle decisioni finali del governo. Ciò che permette la stabilità non è solo l'istituto della sfiducia costruttiva, ma ci sono altri fattori. Tra questi c'è la presenza di pochi partiti al Bundestag, seppure il numero sia aumentato rispetto al passato. Poi c'è un'assenza di trasformismo politico, che si concretizza attraverso il cambio di casacca dei parlamentari, infine il patto e il contratto di coalizione. Art 38 della costituzione tedesca "I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza". I deputati si raggruppano a seconda del partito di appartenenza in gruppi parlamentari oppure, se senza gruppo, cooperano ai lavori parlamentari da indipendenti. Per poter costituire un gruppo parlamentare, ci vuole almeno il cinque per cento dei rappresentanti del popolo. Inoltre, i membri di un gruppo

devono appartenere allo stesso partito o a quei partiti, che in base ai loro obiettivi politici comuni non si fanno concorrenza in nessuno dei Lander. “La dimensione numerica di ogni gruppo parlamentare è decisiva per l’affidamento di cariche pubbliche e per la partecipazione a commissioni”. Tenuto conto del praticamente assente trasformismo politico all’interno del Bundestag, che verrà confrontato con la realtà più movimentata dell’Italia nel capitolo successivo e la forza di cui gode il cancelliere federale, vero inconveniente operativo in Germania è il rapporto tra Bundesrat e Bundestag quando queste si trovano ad avere maggioranze diverse e la collaborazione risulta più difficile. Come sostiene l’autore non contando spesso di maggioranze uguali nel Bundestag, elezioni ogni quattro anni e nel Bundesrat, che non viene mai sciolta, ma rinnovata in seguito alle elezioni nei singoli Lander, il governo centrale potrebbe trovarsi in una posizione più di debolezza. Se prendiamo in considerazione il periodo 1949-2000 c’è stata la stessa maggioranza nelle due camere per 15 anni, maggioranze conflittuali per 14 anni e maggioranze variabili per 22 anni. (Pasquino, sistemi politici comparati pag.137). Sempre l’autore mette in evidenza l’utilizzo sempre più frequente del potere di veto da parte del Bundesrat e il suo essere meno accondiscendente con il governo centrale. Questo complica il processo decisionale rallentandolo oppure facendolo arenare in alcune sue attività di politiche pubbliche messe in atto. Parole dello stesso autore “Semmai, l’inconveniente operativo di maggiore rilevanza nel sistema parlamentare tedesco, deriva, a determinate condizioni, dal crescente potere esercitato dalla seconda Camera, il Bundesrat”. Il governo che è espressione della maggioranza, che ha ottenuto un mandato e che persegue un programma politico deve fare i conti con maggioranze diverse nel Bundesrat, trovare soluzioni. Se si creano conflitti sulle leggi e sulle ripartizioni e attribuzioni di poteri tra governo centrale e Lander, interviene la Corte costituzionale federale tedesca. Altro tema interessante da considerare è la lealtà e il contratto di coalizione, Nessun partito in Germania ha mai avuto la maggioranza da solo, anche quando la Cdu aveva consensi elevati. Per governare c’è stata la necessità di trovare un compromesso. Sicuramente c’è stata un’agevolazione dettata dal fatto che nel Bundestag ci sono stati pochi partiti e questo ha permesso per 50 anni di formare governi con due forze politiche: Cdu e liberali oppure Spd e liberali. I liberali che erano necessari per raggiungere la maggioranza ottenevano consensi

esigui seppur determinanti per la formazione degli esecutivi, non hanno mai richiesto il ruolo di cancelliere, semmai erano Cdu e Spd dare loro la seconda carica di governo, ministro degli affari esteri oppure il ruolo di presidente della repubblica federale. Con l'entrata nel Bundestag di nuovi partiti è venuta meno questa regolarità e nuovi partiti aspirano a divenire partner di governo, tra tutti spiccano i verdi. I liberali sono divenuti maggiormente partner della Cdu, mentre i Verdi della Spd. I partiti si presentano separati alle elezioni, perché è sistema elettorale tedesco a prevederlo. I partiti semmai possono dare indicazioni di possibili alleanze in seguito ai risultati, oppure prima indicando i partiti con cui hanno intenzione di governare. I partiti in seguito alle elezioni danno via alle trattative, spesso lunghe, per trovare un programma di ampio respiro. Le parti dichiarano la volontà di fare un patto di lealtà, una specie di contratto di coalizione, impegnandosi nell'arrivare a fine legislatura. In Germania esiste un concetto chiamato Koalitionstreue (lealtà di coalizione), di cui il Koalitionsvertrag (il contratto di coalizione) è il suggello politico. La fedeltà di coalizione ha fatto sì che, nella storia tedesca, dopo i primi anni di assestamento del sistema, le crisi di governo durante la legislatura siano state praticamente assenti (nessuna dal 1983 ad oggi, il riformista 8/11/2022) l'autore dell'articolo puntualizza sul fatto che questo, insieme alla sfiducia costruttiva, permette la dura dell'intera legislatura, una volta dato il via alla legislatura, da quelle parti non si è mai assistito alle guerre intestine e paralizzanti che conosciamo in Italia, con minacce (messa in atto) di crisi di governo a ripetizione. "Siccome il cancelliere è l'organo monocratico che spicca di più fra tutti, si trova in una posizione più protetta dal rischio di dimissioni, attacchi da parte degli altri organi del sistema politico tedesco. La volontà è quella di evitare l'instabilità dei governi che dopo aver ottenuto la fiducia possono operare senza il rischio sovente di attacchi da parte dell'organo che ripone la fiducia, cioè il Bundestag, inoltre altro auspicio è quello di evitare lo scioglimento anticipato" (Riformista). Se si pensa ai, comunque, considerevoli anni di repubblica tedesca, ora sono 73 anni, non si può negare che la stabilità degli esecutivi sia stata una peculiarità non indifferente. La Germania è uno dei Paesi più stabili in assoluto, sicuramente tra le più stabili dei sistemi parlamentari. Le crisi di governo in Germania sono state relativamente poche e c'è stata una importante continuità delle politiche pubbliche, per la lunga durata dei governi, arrivati quasi tutti a fine

legislatura, poi spesso anche riconfermati. Le maggioranze tendono ad essere sempre le stesse e di nove cancellieri, la maggior parte di essi ha avuto più mandati; perciò, si sono create le premesse per mettere in atto politiche più lungimiranti. Adenauer è stato con la sua leadership il traghettatore in un periodo molto difficile, Kohl ha governato per molti anni ed è stato centrale nel periodo della riunificazione tedesca e la Merkel è stata cancelliere in anni difficili segnati dalla crisi finanziaria, questioni legate all'unione europea. Avere in tempi difficili capi di governo autorevoli, che si trovano in una posizione di forza perché protetti dalla sfiducia costruttiva la dice lunga sulla stabilità politica tedesca e sull'indirizzo politico dei governi. La Germania in questi anni sta cercando di risolvere la questione legata al rapporto tra i due organi legislativi e il potere di veto del Bundesrat, tra i suoi obiettivi c'è anche la riduzione del numero di collegio uninominali che passeranno dai 299 ai 280 in ottica di riduzione del numero di parlamentari, infine dopo le elezioni del 2021 ci sono state diverse opzioni di governi, di coalizioni possibili; l'entrata nel Bundestag di due partiti di estrema destra e sinistra ha messo in discussione la questione del pericolo che potrebbero portare. La riforma concordata dal governo dovrebbe scongiurare questo rischio, mentre dal 2025 i collegi elettorali saranno ridotti da 299 a 280. "C'è un giusto compromesso per quanto riguarda il diritto di voto, il che garantisce che il Bundestag non cresca all'infinito". (europatoday) (Afd in primis è sotto controllo da parte della corte costituzionale federale che ha pensato diverse soluzioni, tra i quali il controllo di finanziamenti a partiti come questo o pure l'esclusione di questi. Da più parti c'è stata una richiesta di scioglimento del partito, che però la corte ha preferito non pronunciarsi. Se in passato era più facile formare dei governi perché c'erano solo due possibilità, sempre più ci sono possibili partiti di governo che comporta una maggior dialogo, trattive tra i partiti per trovare una soluzione. Ora al governo ci sono tre partiti, durante il lungo periodo della Merkel ci sono stati ben tre governi di grande coalizione, questo sta a significare che se c'è una minor presa da partiti grandi (Cdu e Spd), significa che ci sono nuove realtà politiche da tenere in considerazione. <Il sistema partitico tedesco si colla a metà strada fra i solidi sistemi bipartitici anglo-americani e i mutevoli sistemi multipartitici franco-italiani (nuovo corso di scienza politica p.166)>. L'autore avanza l'ipotesi che se si abolisse lo sbarramento al 5% si andrebbe verso un multipartitismo

estremo. Si è notato infatti che dopo il venir meno della messa al bando di partiti antisistema, considerati pericolosi per il sistema politico tedesco, i partiti ad entrare nel Bundestag sono sempre di più. Ora sono 7 e se lo sbarramento fosse più basso o fosse inesistente si supererebbero le 10 unità. La clausola che va a braccetto con questa soglia del 5% è quella dei mandati diretti, che permette ai candidati di diventare membri del Bundestag anche se i loro partiti non superano la soglia. “La clausola del 5% contenuta nella legge elettorale costituisce l’elemento veramente ed univocamente distorsivo e riduttivo del sistema elettorale tedesco” (Capoccia pag 310). Ora la supremazia della Cdu e della Spd è venuta meno e ci sono due partiti che hanno un peso non indifferente che sono i liberali, partito che esiste da molto tempo e soprattutto i verdi. Si ritiene che la sfiducia costruttiva possa costituire un istituto fondamentale, forse ancora più che in passato. Dal momento che non ci sono più partiti che da soli ottengono molti consensi, sempre più si immagina che a governare dovranno essere minimo tre partiti. Questa situazione di minor prevedibilità che aveva caratterizzato la Germania per decenni è venuta meno in questi ultimi anni. Prima si sono dovuti fare ben 3 governi di grande coalizione, che sono pensati qualora uno dei due partiti vincitori non riesce a trovare una quadra per formare un governo, ora invece a governare è una coalizione formata da 3 partiti. Nonostante queste maggiori difficoltà rispetto al passato, la Germania continuerà ad essere un Paese stabile politicamente proprio grazie a quell’istituto di fiducia, al ruolo che ricopre il cancelliere, vero detentore del potere esecutivo e alle importanti trattative tra i partiti che comporranno il governo in ottica di una più lunga e proficua collaborazione. Si ritiene che siano questi i punti di forza del sistema politico tedesco. Seppur sia vero che il sistema elettorale sia complesso non si può non affermare che si è adattato ad una particolare situazione come quella vissuta dalla Germania in seguito alla riunificazione. Capoccia sostiene, e la durata dei governi gli danno ragione, che questo tipo di sistema elettorale permette “sì di non stravolgere il tema della rappresentatività, anche se con il limite della clausola di sbarramento e inoltre questa pone le basi per una maggior solidità dei governi in un’ottica di maggior governabilità”. (Pag 413). Perché dopotutto non è il solo il tema della rappresentatività importante quando si parla di democrazie parlamentari, ma allo stesso tempo diventa importante riuscire a governare

Capitolo III

Confronto tra il sistema politico italiano e tedesco

3. Sistema parlamentare e le sue caratteristiche

Italia e Germania, nonostante abbiano entrambe una forma di governo parlamentare, si trovano ad essere differenti sotto vari aspetti, sia nella forma che nella sostanza considerati i due sistemi politici. Nei primi due capitoli abbiamo visto entrambi i sistemi politici, in questo terzo ed ultimo capitolo della tesi si andrà a fare un confronto su diversi aspetti tra le due realtà politiche. La tesi di fondo che il tenterò di sostenere in questo elaborato è che i sistemi parlamentari non sono sinonimo di stabilità politica; non lo sono per natura. Tra i sistemi democratici e liberali sono i Paesi con un sistema politico di tipo presidenziale ad avere un sistema stabile; la stessa costituzione prevede l'elezione diretta del parlamento e del presidente che è sia capo di Stato che di governo. In queste realtà politiche, tra cui spiccano per la loro importanza gli Stati Uniti d'America e la quasi totalità dei Paesi sudamericani, più l'aggiunta di alcuni Paesi africani e asiatici, anche se in un numero minore, il Presidente non ha potere di sciogliere il parlamento e il parlamento non ha potere di sfiduciare il governo, semmai il parlamento può mettere in stato di accusa (impeachment) il presidente per atti gravi che ha commesso, senza però causare la caduta dell'esecutivo. Trump è stato condannato dalla camera dei rappresentanti in cui basta la maggioranza assoluta, ma è stato assolto dal senato "A favore della condanna 57 voti, di cui sette repubblicani (stesso suo partito), per la condanna erano necessari 67 voti su 100". (senato). Già da qui si può notare la difficoltà di far "fuori" politicamente un presidente. Nixon nel 1972, si dimise prima dell'impeachment. Il presidente, infatti, viene eletto insieme a un vicepresidente che prenderà il suo posto quando questi sarà impossibilitato a svolgere le sue mansioni per varie motivazioni e lo sostituirà qualora dovesse dare le dimissioni. Si può notare da queste premesse che non ci sono i presupposti perché possano esserci crisi di governo. Il presidente che è l'organo più importante dei sistemi presidenziali ha molto potere e si trova a ricoprire due ruoli che nei sistemi parlamentari appartengono a due figure diverse: presidente della repubblica e primo ministro nei sistemi repubblicani e re e primo ministro nei sistemi monarchici (Regno Unito e Spagna

in primis). Questo avviene perché nei sistemi presidenziali il governo gode di una legittimità popolare diretta, mentre invece nei sistemi parlamentari è di tipo indiretta in quanto espressione della maggioranza parlamentare., perché è il parlamento l'organo che ha il potere di dipendenza nei confronti del governo. Gli autori dicono "Il governo presidenziale è eletto direttamente dal corpo elettorale, così il parlamento, in regime di tendenziale separazione dei poteri per cui il presidente non può sciogliere le camere e le camere non possono sfiduciare il presidente" (Fusaro, Barbero pag. 53).

3.1 Panoramica dei sistemi politici in ottica di un confronto

Ora si andrà brevemente a presentare i sistemi politici europei che sono per la maggior parte di tipo parlamentare con una maggior attenzione data al come si intende prevenire o risolvere le crisi di governo in quanto plausibili. Italia e Germania verranno affrontate dopo, nel proseguo della tesi. Prima si ritiene importante presentare anche altre realtà per dare una maggior valenza al confronto. La Francia ha un sistema politico di tipo semipresidenziale; c'è un presidente eletto dal popolo e un primo ministro che viene nominato dal presidente in seguito ai risultati elettorali. La Francia è passata a questo sistema politico data la forte instabilità politica del sistema parlamentare della quarta repubblica. Questa realtà politica è interessante perché dice molto sulla farraginosità dei sistemi politici nei sistemi parlamentari e i vari tentativi per uscire da queste difficoltà. La costituzione adottata nel 1958 trasformò la Francia da un sistema parlamentare ad uno semipresidenziale. Si parla di "un governo semipresidenziale a preminenza del presidente" (diarchia che mette in primo piano il capo dello Stato eletto dai cittadini rispetto al premier), riformulazione concetto semipresidenzialismo (Fusaro e Barbero). Inoltre, negli ultimi due decenni la Francia ha risolto la questione della coabitazione: siccome il presidente e il primo ministro condividono il potere esecutivo risulta complicato governare senza contrasti se questi due soggetti appartengono a schieramenti politici differenti. Contrasti che non sono stati compromettenti, però che hanno comunque reso più complicato "convivere politicamente". Ora quando il presidente viene eletto nomina un primo ministro politicamente vicino a lui e dopo poco tempo ci saranno le elezioni che ad esso concederanno la legittimità popolare che serve. Con una riforma recente si è passato quindi dai 7 anni di durata del presidente della

repubblica ai 5 anni, che coincide con la durata del parlamento. La coabitazione che in passato poteva durare anche anni è venuta meno. Il presidente si trova ad aver maggior possibilità di manovra, non ultimo Macron. Può succedere infatti come nell'ultima legislatura che il suo partito o i partiti che lo sostengono non raggiungano la maggioranza, si troverà dunque ad agire affinché il governo possa operare anche se si trova in minoranza. In Francia ci sono due camere; l'assemblea nazionale e il senato. È l'assemblea nazionale, la camera bassa, che dà la fiducia al governo. Un'altra realtà importante è il Regno Unito che è una monarchia parlamentare invece ha una cultura bipartitica, due partiti; laburisti e conservatori che si alternano e gli altri partiti prendono pochi voti. Il sistema elettorale è di tipo maggioritario; first pass the post, un'uninomiale secco. A governare è uno dei due partiti politici che ottiene solitamente un'ampia maggioranza e che quindi non dovrà scendere a tanti compromessi e il suo operato risulterà più facilitato: "Le elezioni producono quasi sempre un partito con una propria maggioranza parlamentare. In seguito ai risultati il sovrano nomina il premier del partito di maggioranza "(Barbera, Fusaro pag.67). La lotta per il potere semmai passa all'interno dei due partiti per il ruolo di leader. La camera dei comuni, la camera bassa, dà la fiducia al governo. La stabilità politica del Regno Unito è uno dei suoi punti di forza. Le crisi di governo sono relativamente poche, per lo più successe in questi ultimi sei anni in seguito al referendum "Brexit" che ha condotto ad un periodo difficile per il Paese. La Spagna invece è una monarchia costituzionale; ha una camera bassa, il congresso dei deputati che dà la fiducia al governo. Anch'essa ha avuto dei governi stabili e tra i suoi strumenti per rafforzare il governo si ricordano; la sfiducia costruttiva che è stata usata 5 volte con un tasso di successo del 20%, 1 su 5, che nonostante non abbia avuto un tasso di successo elevato comunque sia è un ottimo deterrente e il potere di scioglimento del parlamento più forte dell'Italia e di altri Paesi che costringe i deputati a pensarci bene prima di aprire una crisi di governo. Da questi elementi si può notare che se c'è la possibilità del parlamento e solitamente in mano ad uno degli organi, la camera bassa, di sfiduciare il governo, quest'ultimo deve avere strumenti per rafforzarsi. "Quello italiano è un caso quasi unico, con due camere dotate di identiche prerogative nel processo legislativo e nel rapporto con il governo. (bicameralismo perfetto). Questi possono derivare dalla costituzione e gli strumenti

come la sfiducia costruttiva oppure l'utilizzo della questione di fiducia come succede in Italia. Si è visto perciò come questo problema delle crisi di governo non tocchi i sistemi presidenziali e di quanto invece influenzi in maniera più o meno netta i vari sistemi parlamentari. Ora dopo aver fatto una panoramica di Paesi importanti europei si andrà a fare un confronto approfondito sotto vari punti di vista tra le due realtà politiche che ci interessano maggiormente di questo elaborato: Germania ed Italia. Si riprenderanno alcuni temi trattati nei primi due capitoli e alcune statistiche che ci aiuteranno a confrontarle in maniera adeguata.

3.2 Italia e Germania

L'Italia e la Germania hanno entrambe sistemi politici di tipo parlamentare, i loro governi devono avere l'appoggio da parte del parlamento, il capo del governo è designato dal presidente della repubblica che viene eletto con modalità simili. Queste sono le principali similitudini tra le due realtà politiche. Tuttavia, ci sono diverse differenze che portano ad avere differenti risultati sul piano politico e le conseguenze che esse comportano. In primis, l'Italia è uno Stato unitario, che pur concedendo prerogative alle regioni e ad enti locali, è una realtà unita, indivisibile. L'Art 5 della costituzione cita "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento". Nello stato unitario le istituzioni politiche ed amministrative si collocano a livello centrale. La Germania invece è uno Stato federale, in virtù del fatto che come è stato anticipato nel secondo capitolo, l'influenza dei paesi occupanti ha fatto in modo che essa adottasse questo tipo di sistema organizzativo. composto da governo centrale e governo degli stati membri. Le sue caratteristiche fondamentali sono: ripartizione dei poteri tra governo centrale e governi statali; parlamento bicamerale, composto da una camera a rappresentanza nazionale ed una rappresentativa degli stati membri. Come si è visto nel secondo capitolo ci sono due distinte camere che hanno poteri legislativo: il Bundestag a livello centrale e il Bundesrat che è l'organo che rappresenta i Lander. Un'altra importante differenza sta nel fatto che a dare la fiducia al governo in Italia sono entrambe le camere (Camera dei deputati e senato della repubblica) mentre in Germania è il solo Bundestag a concedere la fiducia all'esecutivo. Questa differenza

non è solo tra Italia e Germania, ma tra Italia e diversi altri Paesi parlamentari. Qui subentra la questione del bicameralismo che può essere perfetto/ imperfetto detto anche simmetrico/ asimmetrico; in Italia le due camere, entrambe elettive svolgono le stesse funzioni e hanno lo stesso potere, mentre in Germania l'organo elettivo è il Bundestag che rappresenta tutti i cittadini tedeschi, mentre il Bundesrat che è un organo che non viene sciolto, ma rinnovato in base ai risultati elettorali nei vari Lander, è composto da membri dei Lander designati. Altra questione legata a questo aspetto è la mancanza del vincolo di mandato dei parlamentari che non è presente in Italia nelle due camere e nel Bundestag, mentre il mandato diventa vincolante per i membri del Bundesrat. Infatti, i membri del Bundesrat, attualmente sono 69, devono votare secondo la volontà dei Lander che essi rappresentano. Fatta questa premessa si ritiene importante ribadire che in quasi tutti i Paesi democratici del mondo, in cui il parlamento c'è non solo de facto, ma anche opera secondo le proprie funzioni, il vincolo di mandato non c'è. A disciplinare le camere sono sia le varie costituzioni che dicono riguardo la composizione e le funzioni e i regolamenti interni. Qui sta la vera differenza tra i vari Paesi. Il vincolo di mandato non c'è in tanti Paesi, eccezione fatta per esempio per il Portogallo; perciò, le costituzioni si fanno garanti di questo principio di libertà per i parlamentari che quando vengono eletti rappresentano tutti i cittadini, non solo coloro che li hanno votati e sostenuti. Da ricerche che sono state fatte si è notato che i risultati di numeri così diversi di coloro che cambiano partito sono principalmente per due motivi: questione di cultura politica "Espressione che designa l'insieme delle convinzioni, degli atteggiamenti e dei valori di una società nei confronti del sistema politico" (Almond e Verba, 1963), e limiti posti da regolamenti interni. In Italia sono tanti i parlamentari che cambiano partito nel corso della legislatura, mentre in Germania è praticamente assente questa usanza. Qui di seguito si può vedere una tabella che dice molto sull'aspetto del trasformismo politico che ha ricadute anche sulla tenuta della maggioranza di governo oltre che all'aspetto di fiducia o sfiducia che i cittadini hanno nei confronti della classe politica. In Italia non ci sono ostacoli, almeno non formalmente fino ad ora per quanto riguarda per chi volesse cambiare partito. Ci sono parlamentari che hanno cambiato partito anche fino a cinque volte nella stessa legislatura, ritornando anche nel partito con cui si sono presentati alle elezioni.

Paese	Criterio Numerico (Numero deputati e percentuale sul totale dei componenti dell'assemblea)	Criterio Politico	Gruppo Misto	Percentuale media di deputati che hanno cambiato partito dal 1990 al 2015
Austria	✓ (5, 2.7%)	✓ (appartenenza alla stessa lista elettorale; è esplicitamente proibito formare nuovi gruppi durante la legislatura)	✗	1.26
Belgio	✓ (5, 3.3%)	✗	✗	0.53
Danimarca	✓ (4, 2.2%)	✗	✗	1
Finlandia	✗ (1 deputato)	✗	✗	0.50
Francia	✓ (15, 2.6%)	✓ (firma di una dichiarazione politica comune)	✗	2.39
Germania	✓ (5%)	✓ (appartenenza alla stessa lista elettorale o a liste che non siano in competizione in nessun Länder)	✗	0.11
Gran Bretagna	✗ (1 deputato)	✗	✗	0.50
Grecia	✓ (10, 3.3%)	✗	✗	2.27
Irlanda	✓ (7, 4.4%)	✗	✗	1.54
Italia	✓ (20, 3.2%)	✗	✓	5.86
Paesi Bassi	✗ (1 deputato)	✗	✗	0.89
Norvegia	✗ (1 deputato)	✓ (appartenenza alla stessa lista elettorale)	✗	1.24
Spagna	✓ (15, 4.2%)	✓ (gruppi parlamentari e liste devono coincidere; è esplicitamente proibito formare nuovi gruppi durante la legislatura)	✓	0.34
Svizzera	✓ (5, 2.5%)	✓ (appartenenza allo stesso partito/orientamento politico)	✗	1.56

Tabella la voce.info

Si può notare che l'Italia è senza dubbio il Paese più toccato dai “cambi di casacca”, gergo utilizzato spesso dai giornalisti, rispetto a tutti gli altri Paesi presi in esame. In Germania è praticamente assente questo aspetto e le poche volte che è successo, coloro che hanno cambiato partito poi sono stati puniti alle urne, visto che c'è la possibilità di esprimere le preferenze. Le ultime legislature in Italia hanno visto centinaia di parlamentari cambiare partito o aderire al misto. Questo aspetto influenza la tenuta del governo, anche se non sempre chi abbandona il partito di maggioranza poi non significa che non lo sostiene più, perché può succedere che il parlamentare continui a sostenerla anche esternamente ed infine la maggioranza non sempre perde parlamentari e basta, perché potrebbe anche ottenerli. Però indubbiamente tutto questo crea tensioni a vari livelli: parlamento, partiti, governo. In Germania invece i gruppi parlamentari sono gli stessi che si presentano alle elezioni e che entrano in parlamento. Non c'è la possibilità come succede in Italia di formare nuovi partiti all'interno del parlamento. Ormai un gruppo parlamentare stabile è composto da Cdu e Csu che si presentano separati alle elezioni e poi si alleano nel Bundestag, questo succede dalla fine della Seconda guerra mondiale. Insomma, in Germania come si parte ad inizio della legislatura anche si arriva, mentre in Italia i

numeri all'interno delle due camere vengono stravolti. Ora in Italia Camera e Senato stanno cercando di mettere freno a questa situazione. Se è vero che la percentuale e di conseguenza il numero di parlamentari per costituire gruppi parlamentari non cambia, la volontà è quella di far decadere di incarichi a coloro che cambiano casacca. La premessa che abbiamo fatto ad inizio capitolo ci serviva per comprendere come fanno i sistemi parlamentari che si basano sul rapporto di fiducia tra parlamento e governo ad essere stabili. Tra i Paesi presi in esame i più stabili sono la Germania, il Regno Unito e la Spagna. Italia e Francia risultano tra le più instabili non solo in Europa, ma nel mondo. Si è deciso di confrontare in questa sede Germania ed Italia perché si è trovato interessante valutare come mai la Germania è così stabile, mentre l'Italia è diametralmente opposta. Sono necessari prima di arrivare a dire le motivazioni, dei numeri che sono già di loro piuttosto eloquenti: durata dei governi e del capo del governo.

Tabella 1 - Durata media dei governi in Germania, Italia e Regno Unito (1945-2020)

<u>Paese</u>	<u>Governi</u>	<u>Durata media (in anni)</u>
Germania	22	3,00
Italia	66	0,97
Regno Unito	29	2,52

Da questa tabella estrapolata dall'articolo di Luiss, la questione della sfiducia costruttiva in Europa dice molto sulla questione della durata. Conta sì questo dato perché è sotto gli occhi di tutti che le crisi di governo comportano periodi di tensioni, incertezza, ma conta altrettanto e forse soprattutto sapere quanti sono i presidenti del consiglio e cancellieri. Nel 2022 si contano in totale 68 governi in Italia e 25 in Germania, mentre i presidenti del consiglio tra il 1946 e il 2022 sono stati 31 contro i 9 cancellieri tedeschi tra il 1949 e il 2022. Ci interessa maggiormente questo dato perché l'instabilità politica è sì sicuramente influenzata da quante volte il sistema politico entra in crisi, ma è ancora più determinante il numero dei capi di governo che si sono succeduti. Inoltre, è importante sapere che in Italia la scadenza naturale della legislatura è fissata a 5 anni, mentre in Germania è fissata a 4 anni.

Perciò si potrebbe desumere, partendo da questi due numeri, che in Italia si dovrebbe andare a votare meno volte rispetto alla Germania, ma i numeri dicono una storia diversa. In Italia, infatti, quella attuale è la XIX legislatura, mentre in Germania siamo alla XX legislatura, l'Italia quasi la eguaglia perché in Italia si è andato più spesso ad elezioni anticipate rispetto alla Germania. Come anticipato nei due capitoli precedenti le crisi di governo che si risolvono con un nuovo governo formato dalla stessa maggioranza e lo stesso capo di governo comporta ad un tasso più basso di instabilità rispetto che ad andare ad elezioni anticipate che richiedono tempi più lunghi per individuare un nuovo governo. In situazioni di non crisi come abbiamo visto quasi impossibile nei sistemi parlamentari, se si considerasse il numero delle legislature in Germania dovrebbero essere 18, mentre in Italia 15. In Germania poi in XX legislature si sono succeduti solo 25 governi con a capo 9 cancellieri, l'Italia si trova in una condizione di cronica instabilità, in XIX legislature ben 68 governi. Si viene da chiedersi come mai in Germania così pochi governi, mentre in Italia così tanti, forse fin troppi, governi. Un elemento fondamentale è la questione dei partiti; la Germania fino a pochi anni fa aveva pochi partiti all'interno del Bundestag, mentre l'Italia ha sempre avuto una presenza elevata di partiti. A questo si collega il tema del sistema elettorale e la soglia di sbarramento. In Italia spesso è stata assente e quando c'è stata è stata bassa fino al 3%, in Germania invece è fissata al 5% e questo riduce notevolmente le possibilità di una frammentazione politica. Altro elemento fondamentale è il ruolo dei capi di governo, l'autorevolezza e il potere che essi possiedono. Per quanto riguarda il presidente del consiglio è innegabile che abbia ottenuto più poteri e centralità rispetto al passato, ma non è slegato dagli altri ministri. Viene visto da più parti come si il capo dell'esecutivo, ma che collabora con i suoi ministri che sono suoi pari. Il cancelliere invece si trova ad essere capo indiscusso e leader del partito di maggioranza, questo perché per la sua elezione serve la maggioranza assoluta e non c'è dibattito. Il cancelliere non si deve presentare insieme ai suoi futuri ministri in parlamento e presentare il programma e quella che è considerata la sua squadra di governo. Il suo ruolo per tutti questi motivi diventa centrale, ha una considerevole autorevolezza. Il sistema politico tedesco può essere definito come il governo del primo ministro "Il cancelliere è la figura dominante, che gestisce direttamente i singoli ministri", invece dell'Italia

si parla di governo dei ministri “I singoli ministri operano in relativa autonomia, dietro indicazioni di massima del presidente del Consiglio o del gabinetto collegiale” (Hague, Almagisti pag 80). Fino ad oggi i cancellieri sono stati i leader dei due partiti più votati; SPD e UNIONE (Cdu e Csu). In Italia non si può dire lo stesso. Se per 50 anni il presidente del consiglio è stato espressione di Democrazia Cristiana, negli ultimi 30 anni è stato il capo della coalizione vincente, un indipendente o un tecnico. E nonostante fosse democrazia cristiana a vincere sempre le elezioni a divenire presidente del consiglio non era il leader, che da più parti si ritiene che sia il segretario di partito, ma uno dei vari esponenti delle correnti del partito, questo creava attrito. Inoltre, da questo punto di vista anche negli ultimi anni la storia non è cambiata granché. Se è vero che il centrodestra ha trovato un leader carismatico quale Silvio Berlusconi che ha governato circa di dieci anni in legislature diverse, la frammentazione della sua coalizione l’ha ostacolato nel suo operato. Se si guarda invece al centrosinistra e al partito con più consensi che è il Pd salta subito all’occhio la difficoltà ad avere un leader che duri nel tempo. Ha cambiato spesso i suoi segretari. In Germania invece prima c’erano tre gruppi parlamentari (4 partiti) che entravano in parlamento. C’era un minimo di due partiti al governo e quando era l’Unione insieme ai liberali al governo SPD si trovava da sola all’opposizione. Tutto questo rese più facile la sopravvivenza dei governi che grazie ai vari fattori che si stanno qui mettendo in luce hanno trovato meno ostacoli rispetto all’Italia. Si consideri inoltre che diversi governi italiani non ottennero la fiducia da parte delle due camere, ma siccome entrano in vigore in seguito al giuramento, vengono considerati governi effettivi. Tutto questo ci dice che è vero che ci sono stati 68 governi in Italia, ma diversi di essi vanno rivalutati, perché nel primo periodo diversi di loro sono stati balneari o addirittura non hanno ottenuto la fiducia. La caduta dei governi ancor più nella “prima repubblica” era la normalità. “Quando c’erano una o più votazioni negative nel corso dei procedimenti legislativi, il presidente del consiglio vista la mancanza della maggioranza dava le dimissioni” (Cotta, Verzichelli pag 131). Restavano in carica per pochi mesi finché la situazione non si fosse sbloccata. In Italia è possibile formare governi di minoranza, questo succedeva solo alla camera mentre il senato richiedeva una maggioranza più ampia. Invece in Germania è necessaria la maggioranza assoluta e le trattive tra i partiti sono

una componente importante. Se una volta era relativamente semplice perché c'erano solo due alternative: SPD e liberali, Unione e liberali ed un unico governo di grande coalizione, in questi ultimi anni invece sono entrati altri partiti al Bundestag ed è venuta meno la forte presa dei due partiti di massa sull'elettorato come in passato. In Germania per formare un nuovo governo ci si mette diverso tempo e le trattative non sono facili, ma poi superato questo ostacolo, durano una legislatura intera. Ultimo grande partito ad aspirare a divenire parte del governo sono i Verdi che sono divenuti partner stabili della SPD. Se è vero però che ora ci sono più partiti al Bundestag due di questi non sono considerati appetibili partner di governo: Die Linke e AfD rispettivamente di estrema sinistra ed estrema destra. Trovo interessante questo aspetto perché c'è tra i partiti considerati "pro-sistema", la volontà di collaborare, unirsi tra loro per lasciare fuori questi partiti. In questo è come si comportavano i partiti italiani della "prima repubblica". Non c'è da stupirsi, perché quando queste realtà riescono a superare la soglia di sbarramento e ottengono seggi al Bundestag, cominciano ad avere il loro peso in politica. Perciò se è vero che ad oggi i partiti nel Bundestag sono 7 (6 gruppi parlamentari), quelli possibili a divenire parte del governo sono 4: i tre storici e i Verdi. Un altro aspetto sempre inerente a questa questione è la possibilità di un cancelliere di essere a capo di più governi, per più legislature. Qui non si intende che c'è una qualche legge che vieti ad un presidente del consiglio di presiedere più governi anche in legislature diverse, ma è nel concreto a venire meno. Tre cancellieri (Adenauer, Kohl e Merkel) sono stati capi di governo per 46 anni nei 73 totali della storia repubblicana tedesca. Adenauer e Kohl a capo di governi giallo-neri (Liberali e Unione), mentre la Merkel si è trovata a divenire capo in un periodo in cui SPD e Cdu hanno toccato i loro minimi storici e non essendoci possibilità di governi alternativi si sono formati governi di grande coalizione. All'interno dei due partiti maggiori tedeschi che da decenni sono centrali nella politica tedesca, acquisisce importanza il ruolo del leader che se ottiene la maggioranza diverrà cancelliere. In Italia invece prima a divenire capo del governo era un'esponente di Democrazia Cristiana e solitamente non era il segretario di partito. I cittadini che andavano a votare non avevano alcuna indicazione sul possibile presidente del consiglio. Solitamente diveniva il leader di una delle correnti o il più votato considerato che al tempo c'era il voto di preferenza. Poi con

l'avvento delle coalizioni la storia è un po' cambiata. Ci sono leader di partito, indipendenti di area di centro-sinistra o centro-destra che puntano a divenire capi di governo. Ora più che in passato i segretari di partito aspirano anch'essi a ottenere questo tipo di incarico, anzi sono quelli maggiormente gettonati. Politici come Prodi e Berlusconi sono divenuti leader capaci di mettere insieme, non senza incontrare difficoltà, coalizioni ampie formate da tanti partiti che li sostenevano. Se la durata dei governi è leggermente più lunga, non si può dire che i governi si sono rinforzati, perché non ci sono state riforme in questo senso. Due sono state le proposte, già state esplicate nel primo capitolo, quella di Renzi e di Berlusconi, che però sono state bocciate. Il ruolo del presidente del consiglio non è cambiato, semplicemente si può ritenere a ragione, che sono venute meno la questione delle correnti e maggiormente più rilevante è divenuta l'elezione "diretta" del presidente del consiglio. Non si può dire che questo è avvenuto sempre, perché ci sono almeno due esempi che vanno in controtendenza: i governi della legislatura (2013-2018) che non sono usciti chiaramente dalle urne e quella (2018-2022) che sono stati governi composti dal partito uscito vincitore alle elezioni e rispettivamente da due partiti distanti politicamente e con uno dei due addirittura che faceva parte di una coalizione. In Italia inoltre i partiti cambiano, prendono nomi diversi, si sciolgono, si formano in parlamento. In Germania invece i partiti sono quelli e più duraturi, si creano delle alleanze che si tengono nel tempo. L'unione è un'alleanza che dura sin dal 1949, i liberali collaborano con SPD o CDU e nel tempo sono stati ago della bilancia, i Verdi sono partner della SPD e poi ci sono gli altri due partiti relativamente recenti che sono die Linke e Afd. Tutte queste motivazioni indubbiamente influiscono sulla durata degli esecutivi, ma a parer mio è la sfiducia costruttiva lo strumento più determinante. La sfiducia costruttiva è stata pensata proprio per difendere, e potenziare il potere del cancelliere. "Viene meno il potere di ricatto da parte dei partiti e dei membri del Bundestag. Il cancelliere opera più in tranquillità e non deve cercare ogniqualvolta c'è da votare i numeri per "sopravvivere". La sfiducia costruttiva è il rimedio per l'instabilità dei governi più percorribile, rebus sic stantibus. "Si tratta di uno strumento di razionalizzazione del parlamentarismo, volto cioè a correggere elementi disfunzionali dei sistemi parlamentari come quello italiano" (Improta). Oltre ad avere pochi partiti che lo appoggiano, si trova ad avere questo strumento

che funziona, che lo protegge realmente. Prima di sfiduciarlo i partiti interessanti a cambiare cancelliere devono avere già un'alternativa, ed è questa la parte più complicata. C'è da considerare che servono due voti a maggioranza assoluta dei componenti. Non bastano piccoli partiti, ma una maggioranza chiara formata da uno dei partiti Cdu e Spd e almeno un altro. Questo istituto è pensato per due motivi principali: il Bundestag dà la fiducia al cancelliere e solo lo stesso Bundestag con una forte volontà di cambiamento riesce a concretizzare un cambio durante la legislatura, si evitano così crisi al buio. Questo strumento responsabilizza i vari soggetti: il cancelliere in primis, ma anche i partiti che sono sia al governo che all'opposizione. Ecco perché costruttiva, perché mira a responsabilizzare e non distruggere senza già una valida alternativa. In Italia invece non c'è uno strumento del genere, le crisi nascono perché parte della maggioranza decide di non sostenere più il governo. I vari motivi per cui questo accade sono stati affrontati nel primo capitolo. L'autore dice "In Italia sono simultaneamente presenti tutti gli ingredienti che fanno nascere, alimentano e sostengono l'instabilità dei governi; la variabilità e la confusione delle politiche pubbliche, l'impossibilità per l'elettorato di esprimere e per i partiti di ottenere un mandato politico elettorale" (Sistemi politici comparati, pag 135). Perciò il governo è costretto a ricorrere a stratagemmi che agli occhi di studiosi di scienza politica non sono considerati dei migliori, primo fra tutti l'utilizzo massiccio dei decreti-legge. I decreti-legge dovrebbero essere utilizzati solo ed esclusivamente per questioni di vera e propria emergenza. Sempre più invece l'esecutivo tende ad utilizzarli per costringere le due camere a votare, pena la decadenza del governo. Bastano due numeri per capire quanto questo meccanismo è stato utilizzato. In Germania in più di 70 anni la questione di fiducia è stata posta solo 5 volte, in Italia si è arrivati a più di 100 in una sola legislatura. Se si prende in esame la questione di fiducia che lega parlamento e governo vanno considerate alcune importanti differenze: la prima è che in Italia ci sono due camere che danno la fiducia e non ci sono gli stessi numeri di parlamentari a sostenere la maggioranza, mentre in Germania c'è solo una camera; un'altra questione è proprio la mancanza dell'istituto della sfiducia costruttiva in Italia. Senza questo o un altro reale e concreto strumento il governo per sopravvivere si avvale delle leggi su cui pone la fiducia. Si può dire che però questo strumento può essere pericoloso; primo motivo

è dettato dal fatto che il governo lega la sua sopravvivenza al decreto e in secondo luogo in questo modo si rischia di “superare” il parlamento costringendo a votare per un decreto pena la decadenza del governo e la conseguente maggioranza che sostiene il governo. La maggior durata degli esecutivi permette di mettere in atto politiche pubbliche più lungimiranti. Tra le cause dell’alto debito pubblico italiano, la crescita del pil più ridotta è in parte dovuta alle continue crisi di governo. Cambiano i governi, con il conseguente cambio di ministri e altri ruoli chiave. Capitando quasi ogni anno, non si creano le premesse per politiche nel lungo periodo. I governi “distruggono” le precedenti politiche pubbliche per sostituirle con le proprie. L’instabilità politica comporta maggior instabilità economica e le conseguenze che da essa derivano. La Germania invece è un Paese competitivo, il benessere economico è migliore di quello italiano. Sicuramente è anche questione di cultura industriale, ma è anche dovuta alla sua elevata stabilità politica. Non è una cosa scontata se si considera che la Germania ha un sistema parlamentare come quello italiano. C’è da aggiungere che c’è una maggior “progettualità”, basti pensare ai lunghi periodi di governo di Adenauer, Kohl e Merkel sostenuti in più legislature dagli stessi partiti. Questo ha permesso di portare avanti un programma politico, di rividerlo, di perfezionarlo nel tempo. Inoltre, i vari soggetti che collaborano e hanno a che fare con la politica, hanno avuto maggior possibilità di dialogo e una più lunga e proficua relazione con lo stesso cancelliere e gli stessi partiti al governo. Si tiene a dire che politica senza politiche pubbliche diventa scarna, senza futuro. Un Paese per funzionare al meglio deve avere governi stabili, elemento sì necessario, ma non sufficiente. È importante non solo la quantità (durata), ma anche la qualità delle politiche. Entrambe queste realtà hanno una lunga storia di collaborazione: fanno parte della Nato, Onu e Unione Europea. Sono vicine geograficamente e sono competitive in molti settori. Abbiamo già discusso che ci sono vari fattori che rendono un Paese politicamente stabile, alcuni di essi incidono maggiormente di altri. Qui si avanza l’ipotesi che sono principalmente la sfiducia costruttiva e il contratto di coalizione a influenzare maggiormente questo aspetto e solo in seguito la presenza di una o due camere che danno la fiducia. Se i numeri dicono che i governi tedeschi durano e “squadra che vince non si cambia”, l’Italia cosa intende fare per essere maggiormente stabile? Da anni si parla di una riforma costituzionale volta a

modificare l'assetto politico da un sistema parlamentare ad uno semipresidenziale come quello francese, oppure ad un sistema presidenziale. Entrambe queste possibilità richiedono una riforma costituzionale importante. Ci si tiene a dire che sarebbe più facile e altrettanto soddisfacente prendere d'esempio realtà come la Spagna e la Germania. Così facendo si manterrebbe centrale il parlamento e si potrebbe rivedere l'elezione delle due camere e se lasciare ad una sola camera la fiducia (Camera dei deputati) oppure ad entrambe e la vera riforma diverrebbe l'istituzione della sfiducia costruttiva. Le due riforme del 2006 e 2016 avrebbero portato diverse novità già esposte nel primo capitolo, ma nessuna delle due prevedeva questo istituto. Se la volontà è di avere governi stabili, che non possano mai entrare in crisi, la soluzione è il presidenzialismo. C'è da considerare anche l'aspetto culturale politico, i Paesi con questa forma sono così anche per la loro storia. L'Italia si deve migliorare il suo livello di stabilità, ma può e deve farlo senza stravolgere il suo assetto. Si intende qui ribadire che con un sistema elettorale che frammenti il meno possibile il sistema partitico e l'introduzione della sfiducia costruttiva si riuscirebbe a divenire più stabili. <<Tutte le forme di governo ben funzionanti, si fondano sulla supremazia del governo rispetto alle assemblee parlamentari>> (Fusaro, Barbera pag. 83), la maggioranza deve assicurare la piena e leale collaborazione, l'opposizione invece che si presenta come costruttiva e non meramente distruttiva, presenta la sua proposta di governo alternativa. Il governo dovrebbe dettare l'ordine del giorno e i ritmi parlamentari, presenta i progetti di legge. Germania ed Italia su questo punto hanno dimostrato differenze; in Germania l'esecutivo si presenta più stabile, forte e autorevole e tra esso e il Bundestag c'è un rapporto di collaborazione leale; invece, l'Italia ha esecutivi i cui componenti sono spesso divisi, litigiosi e con un alto rischio di una possibile caduta. Questo perché i governi italiani sono sempre stati composti da diversi partiti, questo accresce le tensioni. L'autore Gianfranco Pasquino, ci dice che il caso italiano è più complicato. "I governi italiani sono sempre stati governi multipartitici, l'esplicita fiducia parlamentare è necessaria per l'entrata in carica dell'intero governo" (sistemi politici comparati, pag.82). La questione di fiducia è vista da più parti come una forzatura politica e ci sono studiosi di scienza politica che hanno avanzato la tesi di un possibile rischio di esautoramento del parlamento e delle sue prerogative. Sembra quasi che per sopravvivere e

continuare ad avere l'appoggio metta il parlamento spalle al muro. Questo non accade in Germania, la questione di fiducia è stata sollevata poche volte e l'esecutivo ha ben altri e più efficaci strumenti per poter operare. In Italia senza una riforma in questo senso o verso un presidenzialismo continuerà a seguire questa "prassi". Un parlamento forte, che funzioni è segno di un Paese democratico e stabile, ma allo stesso tempo è necessario un esecutivo che possa operare con esso al meglio, senza il rischio di poter cadere da un momento all'altro. Le soluzioni che propongono (Fusaro e Barbera nel loro manuale sono sostanzialmente due. Una in un'ottica di fare del capo dello Stato il vero vertice dell'esecutivo (con la conseguente rinuncia di mera garanzia), in una direzione di presidenzialismo o semipresidenzialismo alla francese. Altra soluzione è volta a costringere i partiti a seguire comportamenti virtuosi, conformi, ad un accettabile funzionamento del rapporto governo-parlamento.

Conclusione

In questa tesi si è fatto un confronto tra due realtà politiche fondamentali in Europa. L'Italia è un Paese che sicuramente più di altri si è trovato coinvolto in molte crisi di governo e come è stato più volte già detto questo mette in difficoltà l'aspetto politico italiano e tutto ciò che ad esso si lega. Dopo la caduta dei due partiti simbolo dell'Italia del dopoguerra, detti partiti di massa, cioè il partito comunista e la democrazia cristiana e la conseguente perdita di ideologie, l'elettorato si è meno legato al voto di appartenenza per fare spazio ad un voto prima sui contenuti e poi sul valore del leader. L'esecutivo italiano nel primo periodo è stato caratterizzato per l'assoluta prevalenza dei governi di coalizione (Con DC sempre presente), alternanza minima tra i partiti, durata breve degli esecutivi (anche per soli pochi mesi) e la debolezza del presidente del consiglio (Il sistema politico italiano, pag 126). Dopo il 1994 c'è stata una positiva inversione di tendenza per quanto riguarda la durata degli esecutivi, passando dai circa 11 mesi ai 20 mesi, ora i governi durano in media due anni. "I presidenti del consiglio, sono stati leader capaci di costruire e

portare alla vittoria una coalizione elettorale, il presidente può rifarsi anche al programma con cui la coalizione ha vinto le elezioni, egli ha un ruolo più attivo che in passato, più da leader che moderatore” (Guarnieri, pag 141). Da più parti ci sono state proposte sul miglioramento del sistema politico; presidenzialismo, sindaco d’Italia oppure un’elezione simile a quella regionale (60% alla maggioranza, con doppio turno). Se per passare al presidenzialismo o al semipresidenzialismo servirebbe una modifica importante della costituzione, un sistema politico che prenda come riferimento quello tedesco è più attuabile con minor difficoltà. Ritengo il sistema tedesco, simile per certi versi al nostro, il più attuabile, che potrebbe permettere al nostro Paese un po’ più di stabilità politica, senza dover stravolgere il nostro sistema politico. In un sistema politico così diviso come il nostro, con la presenza di molti partiti diventa difficile garantire una maggior stabilità degli esecutivi, senza un vero cambiamento in questo senso, che andrebbe comunque accompagnato con un nuovo sistema elettorale. La soglia di sbarramento dovrebbe passare al 5%, 2% più alto di quella attuale, sarebbe positiva in ottica di una minor frammentazione partitica all’interno del parlamento. Infine, trovo molto interessante l’istituto della sfiducia costruttiva, perché ritengo che avendo un meccanismo del genere si eviterebbero crisi al buio. Prima di far cadere un governo, bisogna infatti trovarne prima un altro che possa avere la maggioranza e se questo non accade rimane in “sella” quello precedente. Nel suo articolo (Open polis), l’autore dice “E vero che è ben possibile e lecito sfiduciare un cancelliere, non è però semplice riuscire a costruire una nuova maggioranza mentre è in carica quel cancelliere. Dopo aver fatto un’analisi esaustiva del sistema politico italiano raffrontato ad altri europei, posso dire che è il sistema tedesco che funziona bene il più fattibile da prendere spunto per il nostro Paese. Nonostante da più parti si parli di un passaggio ad un sistema presidenziale, il quale richiederebbe una riforma importante della costituzione, ritengo a mio avviso che l’istituzione della sfiducia costruttiva sia lo strumento necessario e sufficiente che porterebbe già di sua più stabilità, tenendo centrale il ruolo del parlamento. In Italia dal momento in cui non c’è per il governo un proprio e vero metodo per durare ha sempre dovuto fare in modo che il parlamento non decidesse da un momento all’altro di mandarlo a casa. L’autore sostiene “Per fronteggiare questa situazioni di crisi i governi hanno in vari modi cercato di ridurre l’influenza del

parlamento oppure di aggirarne il controllo sui processi decisionali” (pag 143) modo di vedere il presidenzialismo non ci appartiene, abbiamo un'altra cultura della politica e della democrazia. Il presidenzialismo è più per Paesi più grandi, dove sembra notarsi la necessità di presidenti più autorevoli e forti, non è un caso che siano presenti in diversi Paesi del Sud America, dell'Africa e dell'Asia, mentre non è presente in Europa dove sono i sistemi parlamentari a prevalere, in Europa ci sono i Paesi più democratici al mondo (secondo diversi studi del livello di democrazia nel mondo).

Bibliografia

Libri

- Almagisti Marco, La qualità della democrazia in Italia, capitale sociale e politica, Carocci editore, 2011
- Almagisti Marco, una democrazia possibile. Politica e territorio nell'Italia contemporanea. Nuova edizione aggiornata. Roma: Carocci, 2022.
- Capoccia Giovanni. La Germania unita fra continuità e rinnovamento: sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca. Bulzoni, 1995.
- Cavagioni Giovanni, La formazione del governo: aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi, 2020
- Cotta Maurizio Verzichelli Luca Il sistema politico italiano, quarta edizione, il Mulino, 2020
- CEI Istituto europeo di cultura storica, politica e istituzionale, Le legislature e i governi repubblicani, 1948-1993. Nuova 1993.
- Fisichella Domenico, Elezioni e democrazia, un'analisi comparata, 2009
- Guarnieri Carlo, Il sistema politico italiano. Radiografia politica di un paese e delle sue crisi. Nuova edizione. Bologna: Il Mulino, 2021.
- Hague Rod, et al. Manuale di scienza politica. McGraw-Hill, 2016.
- Pasquino Gianfranco. Parlamenti democratici. Il Mulino, 2006.
- Pasquino Gianfranco. [I] Sistemi Elettorali. Il Mulino, 2006.
- Presidenza del Consiglio dei ministri, I governi italiani dal 1943 al 1975, 2014

Articoli

-Guiso Luigi, Perché serve la stabilità di governo, <https://www.lavoce.info/archives/44133/perche-serve-la-stabilita-di-governo/>, 29/11/2016

-Improta Marco, 2021, Come curare l'instabilità dei governi italiani? L'ipotesi (europea) della sfiducia costruttiva, <https://cise.luiss.it/cise/2021/04/26/come-curare-l-instabilita-dei-governi-italiani-lipotesi-europea-della-sfiducia-costruttiva/> , 26/04/2021

-Improta Marco, 2022, Instabilità dei governi_ pensiamo ai rimedi - Il Blog di Beppe Grillo, <https://beppegrillo.it/instabilita-dei-governi-pensiamo-ai-rimedi/> , 06/08/2022,

-Maltauro Luca, 2022, Troppi governi di breve vita, l'anomalia italiana. A quale costo? Accademia politica <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2022/07/28/governi-anomalia-italiana-costi/>, 28/07/2022

-Milena Gabanelli e Simona Ravizza, 2022, Crisi di governo_ 66 esecutivi in 75 anni. Quanto ci costa l'instabilità politica_- Corriere.it, <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/crisi-governo-66-esecutivi-75-anni-quanto-ci-costa-in-stabilita-politica-renzi-conte/4335b5f2-58d5-11eb-9753-e0ea6e647f4a-va.shtml> , 07/09/2022

- Pasquino Gianfranco, Governabilità in _Enciclopedia delle scienze sociali_, Treccani, https://www.treccani.it/enciclopedia/governabilita_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/ , 1994

De Luca Alessia, 2021, Ispi <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/germania-verso-la-coalizione-semaforo-32016> 18/10/2021

Guzzetta Giovanni, 2021, Riformista, <https://www.ilriformista.it/cosa-sono-lealta-e-contratto-di-coalizione-i-concetti-che-rendono-i-governi-tedeschi-stabili-250492/> , 29/09/2021

Politica semplice 2022 <https://www.politicasemplice.it/capire-politica/passato-presente/seconda-repubblica/>

Prestigiacomo Dario, europa today, <https://europa.today.it/attualita/deputati-germania-stop-aumento.html>, 27/08/2020

Sole 24 Ore, 08/01/2013 <https://st.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-01-08/legge-calderoli-2702005-112946.shtml?uuid=AbcbpGIHil>, aggiornamento 10/09/2015

Sole 24 Ore, 13/02/2021, <https://www.ilsole24ore.com/art/trump-senato-usa-voto-l-impeachment-leader-repubblicani-votera-l-assoluzione-ADuyIpJB>

Volpi Elisa, la voce info, <https://www.lavoce.info/archives/53594/il-trasformismo-si-ferma-con-i-regolamenti-parlamentari/>, 12/06/2018