

Dal Tamigi al Reno (passando per la Senna): Stati sull'orlo di una crisi di... governo

di Alessandra Osti e Niccolò Nobile¹

Abstract: *From the Thames to the Rhine (via the Seine): Countries on the verge of a... government crisis* – This article investigates the dynamics of political instability through an analysis of three emblematic cases that have marked the biennium 2024–2025: the United Kingdom, representing a peculiar instance of a majority government in crisis, and France and Germany, which exhibit the distinctive traits of governmental breakdown. By examining these three constitutional systems, the study seeks to assess whether governmental stability still constitutes a political value to be pursued, or whether, conversely, it has become necessary to adapt to a changed institutional context. The analysis also explores whether existing constitutional or electoral mechanisms are capable of preventing potential crises of instability or, at the very least, of managing the complex interplay of political and institutional dynamics.

Keywords: Crisi di governo; Governo in crisi; Stabilità; Parlamentarismo

1123

1. Governi in crisi e crisi di governo: una breve premessa

Sempre più spesso, in Europa, assistiamo a fenomeni di forte instabilità politica variamente declinata: crisi di governo vere e proprie, originate dalla rottura del necessario rapporto di fiducia tra Governo e Assemblea parlamentare (Germania, Francia, Austria), crisi di governo collegate a scandali personali del capo di governo (Portogallo), governi in crisi a causa di problematiche endo-partitiche (Regno Unito), governi in crisi a causa di accuse di corruzione (Croazia), governi in crisi e quindi dimissionari a causa della incapacità di gestire gli accordi politici di coalizione (Bulgaria, dove peraltro nel 2024 si sono tenute le elezioni per la settima volta in tre anni). Inoltre, a fronte di una crisi dei partiti ormai endemica e di una ormai sistemica frammentazione (e talvolta iper-frammentazione) del voto (che rispecchia una società fortemente polarizzata), la formazione dei governi risulta essere, anche nelle ipotesi in cui il momento elettorale rispetti la fisiologica scadenza e non sia legato ad una ipotesi di sfiducia, un momento di grande complessità politico-istituzionale che richiede tempi particolarmente lunghi (Belgio, Spagna) e che, sempre più spesso, si conclude

¹ Nell'ambito di una riflessione comune e condivisa i paragrafi 1, 2, 3 e 5, compresi i relativi sottoparagrafi, sono stati scritti da Alessandra Osti, mentre il paragrafo 4, con i relativi sottoparagrafi, è stato redatto da Niccolò Nobile.

con la formazione di governi fragili. Questi fenomeni preoccupano particolarmente perché (i) sono sempre più diffusi, (ii) hanno iniziato a riguardare anche ordinamenti che storicamente erano considerati un baluardo della stabilità e (iii) rendono difficile poter affrontare e risolvere una serie di problematiche sociali fondamentali che necessitano di politiche di lungo respiro. Appare così evidente una incapacità di governare la complessità sociale attuale, cosa questa che alimenta ancora di più lo scontento popolare e, di conseguenza, aumenta la frammentazione del voto, con l'aumento di consensi per quei partiti di rottura (posti generalmente alle estremità dell'arco parlamentare).

Partendo da tali premesse, il presente saggio si propone di approfondire il tema dell'instabilità, attraverso l'analisi di tre casi emblematici che hanno caratterizzato il biennio 2024-2025: quello britannico, che rappresenta il peculiare caso di un governo di maggioranza in crisi, e quelli francese e tedesco che presentano i connotati della crisi di governo. In particolare, attraverso l'analisi dei tre ordinamenti, si cercherà di verificare se la stabilità di governo sia oggi un valore da perseguire o se sia, invece, necessario adattarsi al mutato contesto e se esistano regole costituzionali o elettorali in grado di prevenire possibili situazioni di instabilità o, comunque, di regolare le complicate dinamiche politico-istituzionali.

2. Il Governo Starmer: un governo in crisi?

Le elezioni generali del 4 luglio 2024 hanno consacrato Keir Starmer come *Prime Minister* del Governo di Sua Maestà, ponendo fine a quasi tre lustri di capi di governo conservatori (e il plurale è quanto mai d'obbligo visto l'inusitato numero di soggetti che si è avvicinato alla guida del Governo, specialmente tra il 2019 e il 2022)². Se ci si limitasse a considerare superficialmente i risultati elettorali³, o meglio, il numero di seggi conquistati, si potrebbe immaginare un glorioso ritorno al passato⁴, un

² Partendo dal maggio 2015 e quindi dal secondo Governo di David Cameron (essendo il primo un governo di coalizione) si contano 5 *Prime Minister* e sette diversi governi. David Cameron, dopo l'esperienza del governo di coalizione, rimane Primo Ministro (di un governo di maggioranza) alle elezioni del 2015, ma verrà sostituito da Theresa May nel luglio 2016 a seguito dei risultati del referendum Brexit. La stessa May per cercare di consolidare la propria maggioranza all'interno della *House of Commons* riesce a far sciogliere la Camera e ad andare ad elezioni. Il secondo Governo May, che diversamente dai desiderata è un governo di minoranza, inizia il 9 giugno 2017 e termina, con le dimissioni della *Prime Minister*, il 24 luglio 2019. Il primo Governo Boris Johnson avrà una durata breve perché, per volere del Primo Ministro, si andrà ad elezioni anticipate. Il secondo Governo Johnson durerà dal 13 dicembre 2019 al 6 settembre 2022 (quando sarà costretto alle dimissioni). Seguono il Governo lampo di Liz Truss dal 6 settembre 2022 al 25 ottobre 2022, e il Governo di Rishi Sunak che arriva quasi al limite della scadenza naturale della legislatura e abbraccia il periodo tra il 25 ottobre 2022 e il 5 luglio 2024.

³ electionresults.parliament.uk/general-elections/6.

⁴ Con tale espressione ci si riferisce specificatamente al periodo post-bellico (quindi al periodo dopo il 1945) che costituisce, nello studio del diritto costituzionale britannico moderno, un *key historical reference point* inaugurato, peraltro, da una decisa vittoria elettorale del Partito laburista, con la creazione di un governo di maggioranza guidato

ritorno a quelle esperienze di Governi forti, sostenuti da una solida maggioranza⁵, in grado di guidare il Paese attraverso le necessarie e complesse riforme e di portare avanti una idea politica forte di cambiamento⁶, ipotizzata dal manifesto elettorale il cui slogan era proprio *change*.

Infatti, guardando ai risultati elettorali, il Partito laburista ha conquistato 411 seggi (sui 650 totali) e il partito dei *Conservative*, secondo partito più rappresentato nella *House of Commons*, ha ottenuto solo 121 seggi; una distanza notevole, per non dire della significativa perdita di consensi e seggi registrata proprio dal Partito conservatore rispetto alle precedenti elezioni del dicembre 2019. Ma ad uno sguardo più attento, tale risultato, frutto di un sistema elettorale maggioritario uninominale a turno unico, poteva già far presagire una fragilità di fondo.

In primo luogo, infatti, è opportuno notare che il Partito laburista ha sì raddoppiato la quota dei seggi rispetto alle precedenti elezioni, ma con un aumento di soli 1,6 punti percentuali della quota di voti, cosa questa che è stata possibile a causa della eccezionale frammentazione del voto, con la più

dal Primo Ministro Clement Attlee, e la sconfitta (per certi versi inaspettata) di Winston Churchill. Si vedano sul punto D. Butler, *British general elections since 1945*, Oxford, 1989 e P. Norris, *Electoral change since 1945*, Oxford, 1997. Alcuni autori, invece, spostano agli anni '60 il momento di osservazione, evidenziando come a partire da tali anni sia osservabile un declino nella deferenza verso le istituzioni politiche e i politici, coincidente con la diffusione del mezzo televisivo e con la messa in onda di programmi di satira. In tal senso D. Denver, M. Garnett, *British general election since 1964: Diversity, Dealignment, and Disillusion*, Oxford, 2021. A prescindere però dal momento in cui far partire la fase elettorale moderna, pare potersi affermare, come gli autori qui citati evidenziano, come dal secondo dopo guerra vi sia l'affermazione e la prevalenza, nelle competizioni elettorali, dei due partiti (i *Labour* e i *Conservative*), rispetto al terzo partito dei Liberali (o dopo Liberal democratici) e ai partiti minori.

⁵ Guardando ai risultati elettorali a partire dal 1945, è possibile notare come, con poche eccezioni (1974, 2010, 2017) si sia sempre arrivati a costituire un governo di maggioranza. In non pochi casi (1945, 1959, 1966, 1983, 1987, 1997, 2001) la maggioranza di governo (calcolata come il numero di seggi detenuti dal partito di governo meno il numero di seggi detenuti da tutti gli altri partiti o dai membri indipendenti) è stata particolarmente significativa (una differenza di oltre i 100 MPs). Per una interessante disamina di tutti i dati statistici riguardo alle elezioni generali si veda il R. Cracknell, E. Uberoi, M. Burton, *UK Election Statistics 1918-2023. A Long Century of Elections*, 9-8-2023, researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7529/CBP-7529.pdf. Di grande interesse sul tema, con particolare attenzione alla formazione di governi di minoranza, V. Bogdanor, *The new British Constitution*, Oxford and Portland, 2009, 121-144.

⁶ G. Caravale, *Il governo legislatore. Esecutivo e attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, 2004, ivi in particolare 10; F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo del Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, 83-85. Le Autrici mettono in luce come, pur con varie eccezioni, la coesione interna del partito di maggioranza ed esperienze di ampie maggioranze parlamentari tendano ad incidere sulla capacità del Governo di dettare la linea e di attuare le promesse elettorali, rendendo il controllo parlamentare un'attività quasi formale. Ovviamente, però, la capacità del Governo di dirigere i lavori dell'Assemblea varia al variare del vantaggio in termini di seggi: quanto più il vantaggio del partito di maggioranza è minimo, tanto più difficile sarà dirigere la Camera.

alta percentuale di voti ai partiti minori (che però, a causa del sistema elettorale, non sono riusciti a conquistare seggi)⁷.

In secondo luogo, poi, andando ad osservare alcuni dati elettorali precedenti è possibile meglio comprendere la debolezza sostanziale del Governo Starmer: infatti, se nel 1997 i *New Labour* di Tony Blair avevano conquistato solo sette seggi in più (erano 418 i collegi in cui avevano vinto), la vittoria era supportata da circa 4 milioni di voti in più, rappresentanti il 43,2% del totale dei voti espressi, con una affluenza alle urne ben più elevata di quella attuale⁸. Nel 2010 i *Conservative* di David Cameron, costretti poi ad un governo di coalizione con i *Lib-Dem* di Nick Clegg, avevano ricevuto 1 milione di voti in più rispetto a quelli conquistati nel 2024 dai *Labour* di Starmer, rappresentanti il 36,1% dei consensi, ma avevano vinto in soli 306 collegi, non raggiungendo così il *magic number* della maggioranza assoluta dei seggi⁹.

Le elezioni del 2024, dunque, hanno visto una piena vittoria dei *Labour*, ma, tutto sommato, un tiepido consenso popolare, che conta solo 9.708.716 voti rappresentanti il 33,7% dei votanti; un consenso che, a poco più di un anno di distanza, è divenuto ancor più tiepido e, secondo i sondaggi sulle intenzioni di voto, è già calato notevolmente.

Tuttavia, giacché la politica si giova (anche) dei numeri, godendo del sostegno di una significativa maggioranza di MPs nella *House of Commons*, il Governo di Starmer ben avrebbe potuto dar corpo alle promesse fatte in campagna elettorale e contenute nell'ambizioso manifesto con cui si proponeva di intervenire sull'ormai disestato NHS, di nazionalizzare ferrovie, poste, compagnie energetiche e dell'acqua (queste ultime in crisi a causa di problemi di *mala gestio* con importanti ricadute sull'aumento dell'inquinamento delle acque del fiume Tamigi), di contrastare il cambiamento climatico, di proteggere i diritti dei lavoratori, di mettere in atto un programma di lotta alla povertà, di difendere i diritti dei migranti, pur contrastando il fenomeno della immigrazione irregolare¹⁰. Ma gli ambiziosi piani iniziali si sono dimostrati ben presto irrealizzabili in parte a causa della contingenza economica ed in parte a causa di una serie di rotture interne al partito ricollegabili (anche) a visioni differenti sugli ideali di fondo dei *Labour*.

⁷ Per una interessante analisi del voto della *general election* 2024 si veda: M. Miori, J. Green, *The most disproportionate UK election: How Labour Party doubled its seat share with 1.6-point increase in vote share*, in 96(1) *Pol. Q.* 37 (2025).

⁸ L'affluenza alle urne alle ultime elezioni generali del 2024 è stata del 59,8% degli aventi diritto, la seconda più bassa di sempre alle elezioni generali (nel 2001 fu del 59,4); dato quello dell'affluenza che può essere considerato ancor più negativamente se si considera l'introduzione del voto postale di massa. Per avere altri termini di paragone rispetto a precedenti elezioni generali si può ricordare che nel 1997 l'affluenza fu del 71,3% nel 2010 del 65,1% e nel 2019 del 67,3%.

⁹ Per un approfondimento sull'ipotesi di *Hung Parliament* verificatasi nel 2010 e sull'accordo di coalizione tra Liberal Democratici e Conservatori, tra i molti, si veda C. Martinelli, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quad. Cost.*, 2010, 3, 645-658. Più in generale, M. Benedetti, *Il governo di coalizione in Regno Unito, tra eccezione al modello Westminster e spunti comparativi*, in *Nomos*, 2025, 1.

¹⁰ È possibile consultare il Manifesto elettorale dei *Labour*: labour.org.uk/wp-content/uploads/2024/06/Labour-Party-manifesto-2024.pdf.

Quello di Starmer, dunque, ai nostri fini, può essere considerato un Governo che, pur di maggioranza (*single-party majority cabinet*), mostra chiari segnali di crisi. Non con i connotati di una vera e propria crisi di governo, ma con quelli, assai più sfumati del Governo in crisi, un Governo sempre in bilico, alla ricerca di consensi sia tra le fila del proprio partito, sia a livello di legittimazione popolare e che, pertanto, in controtendenza rispetto al passato, non riesce a portare a termine i progetti di riforma promessi, finendo per arroccarsi in un pavido centrismo e tornando più volte sui propri passi per evitare una (eccezionale nel contesto britannico) crisi di governo attivata da un voto di sfiducia¹¹. Nei paragrafi che seguono si cercherà di mettere in evidenza le ragioni di questa fragilità e le conseguenze di ciò sul breve e sul lungo periodo, tanto a livello politico che, soprattutto, a livello costituzionale.

2.1 L'inizio travagliato del Governo Starmer

I problemi, per Starmer, non hanno tardato ad arrivare, sotto differenti forme e con effetti sia in termini di calo di popolarità nei confronti dell'opinione pubblica, sia in termini di perdita di consensi all'interno del partito.

In primis, a pochi giorni dalla nomina, Starmer è stato travolto da uno scandalo concernente alcune regalie (biglietti per concerti e per partite dell'Arsenal, vestiti, viaggi, etc.) ricevute da ricchi finanziatori del suo partito, per un ammontare (negli anni) di oltre 150.000 sterline. Polemica questa che, benché derubricata da Starmer stesso a gossip estivo di poco conto e nonostante il *Prime Minister* abbia provveduto, in parte, a restituire le somme corrispondenti ai regali ricevuti, ha iniziato a gettare ombre sulla popolarità e sulla caratura morale del *leader* laburista.

A ciò si aggiunge, nel novembre 2024, l'apertura di una petizione elettronica¹², meccanismo di impegno civico ed espressione politica, che chiedeva l'indizione di elezioni generali sulla base del fatto che il Governo laburista avesse rinnegato le promesse fatte in vista delle ultime elezioni. Incredibilmente, a pochi giorni dall'apertura, la petizione ha raccolto oltre

¹¹ Bisogna tornare al 1979 per vedere un Governo (quello laburista guidato da Jim Callaghan) sfiduciato (la mozione passò con 311 voti contro 310). In seguito al risultato, il Primo ministro annunciò che avrebbe chiesto lo scioglimento della Camera dei Comuni, come era nella sua discrezionalità fare. Sulla caduta del Governo Callaghan si veda J. Sheperd, *The Fall of Callaghan Government, 1979*, in T. Heppel, K. Theakston (Eds.), *How Labour Governments Fall. From Ramsay MacDonald to Gordon Brown*, London, 2013, 113 ss. In precedenza, e rimanendo nel XX secolo, due cambi di governo erano stati determinati da voti di sfiducia nel 1924.

¹² La petizione elettronica, n. 700143, presentata dal signor Michael Westwood aveva come fine quello di proporre un appello alla indizione di nuove elezioni generali che nasceva dalla sua frustrazione personale per la mancanza di trasparenza e responsabilità nel processo elettorale. Come emerso in sede di dibattito parlamentare il proponente ritiene che il sistema non sia in grado di garantire la responsabilità del Governo in carica a fronte delle promesse non mantenute del programma e della cattiva governance. Nel caso del Governo Starmer, secondo il proponente, dopo sei mesi di mandato non si ravvisava alcun segno dell'impegno del Partito laburista a rilanciare l'economia.

2.000.000 di firme, arrivando poi, in via definitiva, a 3.084.713 sottoscrizioni. Si potrebbe certo discettare sulla autenticità delle firme e sul rispetto dei requisiti stabiliti per la procedura delle petizioni¹³, ma il dato numerico, al di là delle conseguenze di cui si dirà a breve, non può che far riflettere. Il totale delle firme raccolte, ammettendo per amore di discussione che fossero tutte autentiche, rappresenta, all'incirca, il 10% del totale dei votanti alle ultime elezioni. Un dato allarmante, soprattutto considerando che i *Labour*, a seguito di tali elezioni, governano il Paese rappresentando poco più del 30% dei votanti. Se anche tali dati non fossero pienamente sinceri, si potrebbe, comunque, cogliere un sintomo del profondo malcontento rispetto al nuovo governo, soprattutto considerando che, nel biennio 2023-24 le petizioni di maggior successo avevano raccolto poco più di 250.000 firme. Tanto che, quando ancora mancavano oltre cinque mesi alla chiusura della petizione, si sono attivati i meccanismi di presa in carico istituzionale disciplinati dalla procedura delle petizioni elettroniche. In particolare, infatti, è previsto che, se una petizione ottiene almeno 10.000 firme riceverà una risposta formale dal Governo, mentre, se ne ottiene almeno 100.000, verrà presa in considerazione per un dibattito in Parlamento, secondo le modalità stabilite da una apposita Commissione per le petizioni¹⁴.

Il Governo Starmer si è dunque affrettato (a meno di un mese dall'inizio della raccolta firme e visto il numero di sottoscrizioni) a rispondere alla petizione da un lato, evidenziando come, per poter svolgere una valutazione sull'operato del Governo, fosse necessario attendere più tempo, in quanto «this Government is fixing the foundations and delivering change with investment and reform to deliver growth, with more jobs, more money in people's pockets, to rebuild Britain and get the NHS back on its feet». Dall'altro lato, sottolineando come la situazione debitoria, ereditata dai precedenti Governi conservatori, fosse particolarmente grave e sconosciuta nella sua dimensione concreta prima dell'inizio del mandato.

Il 6 gennaio 2025, poi, la petizione è stata dibattuta in Parlamento. Sono ovviamente emerse posizioni differenziate e anche critiche rispetto all'azione di governo. Ma il punto di partenza è rappresentato da una premessa indiscutibile: la petizione in discussione, valorizzata come importante strumento di impegno civile, segnale di buon funzionamento della democrazia britannica, carburante per un dialogo parlamentare e come momento di ascolto delle frustrazioni della società civile¹⁵, non costituisce

¹³ Il funzionamento e i requisiti di validità delle petizioni sono descritti nel sito del Parlamento di Westminster all'indirizzo: petition.parliament.uk/help. Quanto ai requisiti di validità delle firme, queste devono essere sottoscritte da cittadini britannici e i residenti nel Regno Unito possono firmare le petizioni una sola volta.

¹⁴ La Commissione per le petizioni è stata istituita dalla Camera dei Comuni per esaminare le petizioni elettroniche e le petizioni pubbliche (cartacee) presentate alla Camera dei Comuni. La Commissione è composta da 11 deputati, appartenenti sia al governo che all'opposizione. Il numero di seggi di ciascun partito è calcolato in modo da riflettere la composizione complessiva della Camera.

¹⁵ In più punti del dibattito è emerso il ruolo fondamentale delle petizioni all'interno del sistema democratico britannico. Per esempio, si veda il *transcript* colonna 230WH, dove l'intervento conclusivo del MP Jamie Stone (Lib-Dem) sottolinea come la petizione abbia fornito l'opportunità per un «full and frank exchange of views» tipico del «the British way of doing democracy». Lo stesso deputato aveva esordito proprio ricordando il valore intrinseco delle petizioni e soprattutto di una petizione come quella in

uno strumento atto a produrre l'indizione di elezioni generali. Di talché, il partito laburista rimarrà in carica per tutta la durata del suo mandato (di derivazione democratica e popolare) o, comunque, finché il Primo Ministro non chiederà al Sovrano il permesso di sciogliere il Parlamento in un momento da lui scelto¹⁶. Ecco che la petizione, dunque, lungi dall'aver un potere di incidere sulla volontà popolare precedentemente espressa attraverso il momento elettorale e non esistendo alcuna procedura di *recall* per il Governo, diviene, però, un momento di confronto e di valutazione dell'azione governativa volto, in un certo qual modo, a fornire degli strumenti conoscitivi per affrontare alcune delle inadeguatezze che sono state individuate. Il dibattito, che segue tali premesse, costituisce una sorta di partita di *ping-pong* tra i due partiti politici maggiori, con interventi critici anche da parte di alcuni politici di partiti di minoranza; durante la discussione vengono toccati molti dei temi politici più caldi (immigrazione, lotta al cambiamento climatico, *welfare*), ma, nel gioco delle parti, le due posizioni risultano inconciliabili. Da un lato, gli esponenti *Labour* giocano in difesa, sottolineando in particolare la situazione debitoria che si sono trovati a gestire e la necessità di tempi lunghi per attuare quelle politiche di cambiamento promesse in sede elettorale, dall'altro lato, gli oppositori, in posizione di attacco, evidenziano le ragioni dello scontento popolare, puntando il dito, in particolare, contro alcune controverse misure tra cui, come si dirà a breve (*infra* par. 2.3), la revoca dell'indennità per il riscaldamento invernale riconosciuta ai pensionati e le imposte di successione sui beni agricoli.

Un interessante esercizio di democrazia, senza dubbio, ma senza alcuna conseguenza concreta. La seduta si chiude, dopo circa due ore e mezza di dibattito, ribadendo l'impegno del Governo di servire tutti e di ascoltare la voce del dissenso, ma senza che si metta in dubbio la *schiacciante* vittoria di sei mesi prima e con l'impegno di attuare, nei tempi necessari (si parla di un programma decennale), il proprio programma politico.

Forse, però, quel senso di alienazione e frustrazione, che è alla base dell'enorme successo della petizione, avrebbe dovuto e dovrebbe essere preso in maggiore considerazione dal Governo, perché le intenzioni di voto paiono, effettivamente, essersi già modificate: un sondaggio di YouGov, condotto a gennaio 2025 e i cui risultati sono stati pubblicati i primi giorni

discussione che aveva raccolto un simile numero di sottoscrizioni: «Let us remember that petitions are first and foremost a mechanism of civic engagement and political expression (...*omissis*) I say to colleagues that whether we agree or disagree with Mr Westwood's petition, we should not lose sight of the fact that a petition that garners this much support is surely the sign of a healthy democracy. The fact that we are here today, in this place, debating this matter is surely evidence that we live in a democracy in which our electorate can express discontent, demand our attention and know that we will listen to them and take their concerns seriously».

¹⁶ Come noto, ai sensi del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* la durata massima della legislatura è di cinque anni e ai sensi dell'articolo 4 di tale legge «Se non è stato sciolto prima, il Parlamento si scioglie all'inizio del giorno che cade nel quinto anniversario del giorno in cui si è riunito per la prima volta». Un parlamento può essere sciolto anticipatamente, su richiesta del Primo Ministro. Per farlo, il Primo Ministro deve presentare una richiesta al Re per lo scioglimento del Parlamento. Per convenzione, se il Primo Ministro presenta tale richiesta, il Re la concederà avvalendosi dei *prerogative powers*.

di febbraio, ha evidenziato come il primo partito, per intenzioni di voto, sia diventato *Reform UK* di Nigel Farage, partito di estrema destra britannico, seguito dal Partito dei *Labour* e da quello dei *Conservative*¹⁷. Un simile dato trova poi una conferma concreta nella tornata delle elezioni amministrative che si è celebrata in varie località del Regno Unito a maggio 2025 e che ha visto una crescita del partito di Farage e, al contempo, una sconfitta dei *Labour*¹⁸. La descritta situazione potrebbe, potenzialmente, aggravarsi in occasione delle prossime elezioni del 2026 in Scozia e Irlanda del Nord.

Da ultimo, sempre in tema di perdita di consenso popolare da parte del governo e in generale del partito, non si può non accennare alle recenti dimissioni di Angela Rayner, Vice Primo Ministro, nonché Segretario di Stato per l'edilizia abitativa, le comunità e il governo locale. Tali dimissioni, che hanno portato ad un rimpasto di governo, sono avvenute a seguito di una indagine che ha portato alla luce una violazione del Codice di condotta ministeriale¹⁹ in relazione ad un *errore* che aveva comportato il pagamento di una quota di tasse inferiore al dovuto (di circa 40 mila sterline) sull'acquisto di un immobile. Benché l'indagine condotta dal Consulente indipendente abbia concluso che l'errore era stato commesso in buona fede e al più per leggerezza, ma non con dolo, la via delle dimissioni è stata comunque una scelta politicamente obbligata. Ma certo un ulteriore danno all'immagine di un Governo, già in difficoltà, che, peraltro, afferma di porre

¹⁷ YouGov, *Voting intention: Lab 24%, Ref 25%, Con 21% (2-3 Feb 2025)*, 3-2-2025, yougov.co.uk/politics/articles/51511-voting-intention-lab-24-ref-25-con-21-2-3-feb-2025.

¹⁸ BBC, *England local election results 2025*, www.bbc.com/news/election/2025/england/results

¹⁹ Una forma non pubblicata di linee guida di condotta per i ministri esiste almeno dalla Seconda guerra mondiale, ma è divenuta pubblica solo nel maggio 1992 con il nome di *Questions of Procedure for Ministers*. Dopo di allora, il codice di condotta ministeriale è sempre stato pubblico e viene aggiornato, per prassi, da ogni governo. Pertanto, la versione più recente del Codice di condotta ministeriale, ampiamente rivista soprattutto nella sua struttura, è stata pubblicata dal Governo Starmer nel novembre del 2024. Il codice prevede, nella prima sezione relativa agli standard di condotta, che Ministri della Corona mantengano elevati standard di comportamento e correttezza, rispettando, in particolare, la legge e i sette principi della vita pubblica (altruismo, integrità, obiettività, responsabilità, trasparenza, onestà e leadership). È previsto un Consulente indipendente, che però è scelto dal Primo Ministro senza un processo di reclutamento aperto e trasparente, cui spetta lo svolgimento di indagini su sospette violazioni del Codice e, secondo la nuova versione, il Primo Ministro non può opporre alcun veto alla decisione di svolgere tali indagini. Il Consulente, al termine dell'indagine e qualora ravvisi una violazione del Codice, potrà consigliare il Primo Ministro (che però resta libero nelle proprie decisioni) in merito alla sanzione da prendere in considerazione. Il nuovo Codice sottolinea che non tutte le violazioni del Codice richiedono le dimissioni ministeriali. Per un approfondimento sulla versione del Codice ministeriale rivisitata dal Governo Starmer si veda M. Gordon, *Labour's Ministerial Code and Political Standards Reform*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5-12-2024, ukconstitutionallaw.org; in chiave maggiormente critica: S. Wallace, *The 2024 Ministerial Code: Weak Reforms and Missed Opportunities*, in *The Constitution Society Blog*, 19-2-2025, consoc.org.uk/2024-ministerial-code-weak-reforms/.

l'etica e l'integrità al centro del proprio modo di intendere il servizio pubblico²⁰.

2.2 Un partito sempre più centrista

Se sin qui si è evidenziata una perdita di consensi popolari, il Governo Starmer si è trovato (e si trova tutt'ora) ad affrontare anche una serie di problematiche interne al partito, che appare quanto mai diviso.

In primis, la perdita di consensi è collegata alle vicende che hanno riguardato l'espulsione dal partito di alcuni membri (peraltro legati al predecessore Jeremy Corbyn, già sospeso nel 2020 e definitivamente espulso nel 2024²¹) che trae origine dalla lotta all'antisemitismo all'interno del partito, ma che di fatto ha avuto come effetto ultimo quello di spostare i laburisti verso posizioni politiche più centriste, liberandosi delle frange più estremiste²².

Nello stesso senso di quanto appena riportato, si può aggiungere che a seguito della sentenza della Corte Suprema *For Women Scotland Ltd (Appellant) v The Scottish Ministers (Respondent)*²³, sul riconoscimento del genere, il *Prime Minister* ha rilasciato alcune dichiarazioni che esprimevano

²⁰ A luglio, il deputato Pat McFadden, Cancelliere del Ducato di Lancaster, ha annunciato alla Camera dei Comuni e successivamente a quella dei Lords che il Governo avrebbe istituito una nuova Commissione per l'Etica e l'Integrità al fine di rafforzare l'integrità nella vita pubblica e di ripristinare la fiducia nella politica. La creazione di tale Commissione, la cui idea originaria peraltro è da attribuire proprio ad Angela Rayner, realizza una promessa del Manifesto laburista. Il testo della dichiarazione è disponibile online all'indirizzo questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2025-07-21/hcws870.

²¹ Jeremy Corbyn, ex leader del Partito Laburista dal 2015 al 2020 a cui si devono l'aumento degli iscritti al partito, ma anche due sconfitte elettorali nel 2017 e nel 2019, era stato sospeso dal partito nel 2020 a seguito di alcune dichiarazioni con cui aveva affermato che la portata dell'antisemitismo all'interno del partito laburista era stata "drammaticamente esagerata" dai suoi oppositori, in risposta a un rapporto molto critico della Commissione per l'uguaglianza e i diritti umani (EHRC) sulla gestione dei reclami da parte del partito sotto la sua guida. In seguito, il Comitato Esecutivo Nazionale (NEC – organo di governo del partito laburista) aveva riammesso Corbyn nel Partito laburista come membro, ma gli era stato impedito di rappresentare il partito in Parlamento per volontà di Starmer. Infine, Corbyn, sempre con una decisione a maggioranza del NEC era stato espulso definitivamente dal partito e, infatti, si era candidato alle elezioni del 2024 come indipendente, vincendo il seggio.

²² Tra i gruppi espulsi dal partito ricordiamo *Resist*, *Socialist appeal*, *Labour in exile network* e *Labour against the witchhunt*. Si aggiungono anche una serie di espulsioni/sospensioni individuali. Tra quelle che hanno avuto un riscontro mediatico maggiore si ricorda quella del regista Ken Loach, l'esclusione dal voto di Diane Abbott, prima parlamentare nera, sanzionata per un articolo controverso sulle gerarchie di razzismo per il quale si era, peraltro, scusata e la sospensione, prima delle elezioni di Faiza Shaheen, dovuta alla condivisione di tweets, incluso uno sketch di un comico ebreo statunitense, critico di Israele.

²³ UK Supreme Court, *For Women Scotland Ltd (Appellant) v The Scottish Ministers (Respondent)* [2025] UKSC 16. Con tale decisione la Corte Suprema ha sostenuto che i termini "uomo", "donna" e "sesso" contenuti nell'*Equality Act 2010* si riferiscono al sesso biologico.

pieno supporto alla decisione, cosa questa che gli ha fatto perdere il supporto della comunità LGBTQ+, ben rappresentata all'interno del partito.

Entrambi questi punti di rottura interna risultano di particolare interesse soprattutto a seguito del lancio, avvenuto a luglio del 2025, di un nuovo partito da parte di Jeremy Corbyn e Zarah Sultana²⁴. Il nuovo partito, il cui nome non è ancora stato deciso, si posizionerà a sinistra dei *Labour* e si porrà, dunque, come diretto *competitor* rispetto al partito di estrema destra *Reform UK*.

2.3 Un partito sempre più diviso

Il punto sicuramente di maggiore frattura all'interno del partito è quello che riguarda, però, una serie di decisioni politiche in materia di riforma del *welfare*. Già in autunno, il Governo Starmer aveva operato una modifica, in senso restrittivo, dei criteri per accedere al sussidio statale per il riscaldamento invernale previsto per i pensionati (sussidio introdotto dal Governo laburista di Gordon Brown), al fine di ottenere un risparmio della spesa pubblica. In aggiunta, sempre al fine di perseguire la medesima finalità di controllo della spesa, il Governo era anche intervenuto limitando i sussidi economici alle famiglie con più di due figli. Entrambe queste misure, oltre a scontentare parte della base elettorale, venivano criticate anche tra le fila dei *Labour* in quanto non rappresentavano scelte in linea con lo spirito originario del partito e tendevano a colpire una fascia della popolazione, già in condizione di fragilità²⁵. A ciò si aggiungeva, poi, anche l'eliminazione dell'esenzione dell'imposta di successione che dal 1984 proteggeva i beni agricoli, misura questa che ha portato i trattori anche per le vie di Londra in segno di protesta. Tuttavia, lo strisciante malcontento che serpeggiava tra le fila del partito rimaneva tutto sommato latente.

È con l'*Universal Credit and Personal Independence Payment Bill* che la frattura, da latente, diviene evidente. Tale progetto di legge, di riforma del *welfare*, prevedeva, infatti, alcuni tagli ai sussidi per i disabili e per i lavoratori in malattia, introducendo – ancora una volta – criteri più restrittivi per accedere ai *benefit* statali, nell'ottica del risparmio della spesa pubblica. Questo intervento, letto congiuntamente con l'incremento della spesa pubblica per la difesa e il riarmo NATO da finanziarsi con il 5% del Pil entro il 2035 e senza aumentare l'indebitamento (tanto che i giornali nazionali iniziano a parlare di tagli al *welfare* da destinare al *warfare*), spacca definitivamente un partito già indebolito. Tanto che in aula il Governo arriva a non poter contare sulla sua solida maggioranza avendo contro circa centoventi MPs laburisti. Il disegno di legge, alla fine, passa la fase della seconda lettura con 335 voti favorevoli, 260 contrari, con la promessa, mantenuta, di apportare in terza lettura alcune modifiche sostanziali che di fatto hanno annullato quasi interamente il risparmio prospettato²⁶, cosa

²⁴ Il partito di Corbyn e Sultana terrà la propria conferenza di fondazione a novembre 2025 e le domande di adesione, sulla piattaforma *Your Party*, resteranno aperte fino alla fine di settembre 2025. Il nome ufficiale del partito verrà deciso ad ottobre.

²⁵ B. Jackson, *Poverty and the Labour Party*, in 96(2) *Pol. Q.* 233 (2025).

²⁶ Di particolare interesse risulta la lettura del dibattito parlamentare: bills.parliament.uk/bills/3988/stages/20013. A seguito delle modifiche introdotte, il

questa che, secondo alcuni analisti politici e finanziari, si riverbererà sulla prossima manovra finanziaria che dovrà necessariamente prevedere un aumento delle tasse. Il voto “ribelle” dei *backbenchers* non rappresenta certo una novità nell’ordinamento britannico²⁷ e anzi viene ormai percepito come un mezzo per esprimere insoddisfazione rispetto alle politiche governative e come un importante strumento, più diffuso di quanto si pensi, di influenza politica che mira a cercare un punto di equilibrio tra le istanze degli elettori delle diverse circoscrizioni e la dirigenza del partito stesso²⁸. Se, dunque, la resistenza da parte dei parlamentari delle retrovie non è un male di per sé, lo può diventare (come è avvenuto nel caso del Governo Starmer) quando diviene il segnale di una scarsa coesione intrapartitica su elementi fondanti dell’indirizzo politico di governo e quando il disaccordo viene portato, con ostilità, all’attenzione dell’opinione pubblica²⁹.

2.4 Le prospettive del Governo Starmer nel breve e lungo periodo

I problemi all’interno del partito, benché forse i più pericolosi quanto alla tenuta del Governo, non esauriscono i fronti su cui quest’ultimo è impegnato in difesa. Come già rilevato (*supra* par. 2.1), un sondaggio ha evidenziato un netto calo di consensi da parte del Partito laburista (di quasi 10 punti percentuali) e una crescita di consensi di *Reform UK* di Farage, partito di estrema destra britannico. Una simile situazione potrebbe aggravarsi con la nascita del nuovo partito di estrema sinistra guidato da Corbyn lanciato lo scorso luglio, cosa questa che potrebbe condurre, alle prossime elezioni generali, ad una estrema ed inusuale frammentazione del voto, all’impossibilità di formare un governo di maggioranza e alla difficoltà di formare un governo (sia esso di coalizione o di minoranza) in grado di guidare il Paese. Nel descritto scenario risuonano le parole di Sir Edward Leigh, MP Conservatore di lungo corso, il quale nel dibattito sulla petizione che chiedeva nuove elezioni (*supra* par. 2.1) ha affermato che, se i due partiti

Universal Credit and Personal Independence Payment Bill ha passato tutti gli stages della procedura legislativa ed è stato inviato per il *Royal Assent* in data 3 settembre 2025.

²⁷ P. Norton, *Conservative Dissidents*, Londra, 1978, 31; R. Whitaker, *Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster*, in 59(2) *Parliam. Aff.*, 350, 2006; M. Russell, D. Gover, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and influence in the Making of British Law*, Oxford, 2017, 118-150. Il ruolo dissidente dei *backbenchers* è ben stigmatizzato in una affermazione, risalente agli anni '70, dell'ex ministro Tony Crosland. Secondo Crosland, infatti, la preoccupazione del governo britannico del tempo non riguardava tanto l'opposizione quanto piuttosto la maggioranza all'interno del proprio partito.

²⁸ Per comprendere le logiche che stanno alla base del comportamento degli MPs, da sempre divisi tra la fedeltà al partito e quella alla circoscrizione che li ha eletti, si vedano C. van Vonna et al., *Agreement, Loyalty, and Discipline: A Sequential Approach to Party Unity*, in K. Deschouwer, S. Depauw (Eds.), *Representing the People: A Survey Among Members of Statewide and Substate Parliaments*, Oxford, 2014, 110; L. McKay, *Does constituency focus improve attitudes to MPs? A test for the UK*, in 26(1) *J. Legislative Stud.*, 1-26 (2020).

²⁹ A. King, *Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France and West Germany*, in 1(1) *Legislative Stud. Q.*, 11, 15 (1976).

principali non ascolteranno davvero l'opinione pubblica e non risponderanno alle sue preoccupazioni, il Paese sarà destinato ad assistere all'ascesa di un populismo sempre più marcato da parte dei partiti di estrema destra ed estrema sinistra. Cosa questa che nemmeno il sistema elettorale maggioritario potrà arginare; gli effetti saranno quelli di una crisi istituzionale simile a quella cui si sta assistendo in Francia (*infra* par. 3), se non più grave. Se l'*House of Commons* dovesse vedere al suo interno quattro forze politiche quasi paritarie, ipotesi questa che, ad oggi, potrebbe avere una certa ragion d'essere visti i numeri dei sondaggi sulle intenzioni di voto, ci si troverebbe di fronte ad una esperienza senza precedenti nell'assetto costituzionale britannico post Seconda Guerra mondiale³⁰, che non può nemmeno contare su un Capo di Stato in grado di espandere i propri poteri e di aiutare a trovare un nuovo equilibrio e una soluzione, sia essa meramente politica o istituzionale³¹.

3. La crisi del Governo nella Quinta Repubblica francese: cronaca di una morte annunciata

Se l'esperienza britannica può essere ricondotta al fenomeno dei Governi in crisi, l'esperienza francese, di cui si dirà nei prossimi paragrafi, rientra appieno nell'ipotesi delle crisi di governo, caratterizzata da ben due crisi

³⁰ Se l'esperienza del secondo dopo guerra si caratterizza prevalentemente per la formazione di governi di maggioranza (sia pur, come visto, con differenti maggioranze di governo), così non è stato tra il 1900 e il 1945, periodo caratterizzato prevalentemente da governi di minoranza. L'esperienza elettorale che più si potrebbe avvicinare a quella prospettata è quella che risale alle elezioni generali del 1923. In tale occasione i tre principali partiti (Conservatori, Laburisti e Liberali) ottennero tutti buoni risultati (i Conservatori 258 seggi, i Laburisti 191 e i Liberali 152). A fronte di tale inedita situazione Giorgio V diede l'incarico di formare il nuovo governo al *leader* dei *Conservative* – partito di maggioranza relativa (Baldwin) che però si dimise pochi mesi dopo a causa di un voto contrario da parte della Camera dei Comuni. Il Sovrano incaricò allora MacDonald, il quale diede vita al primo governo laburista, che per poter governare cercò consensi tra le fila del partito liberale. Sul punto si veda V. Bogdanor, *The New British Constitution*, *op. cit.*, 131. L'esperienza qui richiamata, tuttavia, non pare (a parere di chi scrive) sovrapponibile a quella che si potrebbe verificare oggi: il contesto storico, culturale e costituzionale è, ovviamente completamente mutato e le forze in campo (fortemente polarizzate) potrebbero, infatti, non essere in grado di trovare accordi in grado di rendere possibile la governabilità.

³¹ In occasione dell'incoronazione di Charles III, nel 2023, *UK in a Changing Europe* e *Constitution Unit* hanno prodotto un rapporto per spiegare il ruolo della monarchia moderna e il suo posto nel sistema costituzionale del Regno Unito. All'interno di tale rapporto R. Saunders si interroga, in particolare, sul ruolo della monarchia in caso di una crisi costituzionale. L'A. evidenzia come il ruolo del monarca, in caso di crisi costituzionale, sia privo di forza, stante il fatto che la monarchia entro il perimetro democratico può sopravvivere solo se si pone al di fuori dell'agone politico; ragione per cui sarebbe opportuno ipotizzare altri strumenti a protezione della Costituzione britannica. Così R. Saunders, *The Monarchy and Constitutional Crisis*, in *The British Monarchy – Report*, 23-4-2023, 30, ukandeu.ac.uk/reports/the-british-monarchy/. Elementi di spunto potrebbero certo trarsi dal passato, pur tenendo in considerazione i notevoli cambiamenti costituzionali intercorsi. Per uno studio delle crisi costituzionali del 1909, 1914 e 1936 si veda V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1997, 113.

nello spazio temporale di un anno. Infatti, dapprima, il 5 dicembre 2024 è caduto il Governo guidato da Barnier. Un Governo dei record (negativi) nell'ambito della Quinta Repubblica: quello la cui formazione è stata più complicata e controversa (*infra* par. 3.3), quello con la vita più breve (soli tre mesi), nonché l'unico sfiduciato a fronte di una questione di fiducia, strumento di parlamentarismo razionalizzato, previsto dall'articolo 49.3 della Costituzione francese³². Poi, l'8 settembre 2025, dopo soli nove mesi, è caduto il Governo Bayrou, a seguito di un voto di fiducia sollecitato, incautamente, dallo stesso Primo Ministro, ex art. 49, comma 1 della Costituzione³³, nel tentativo di ottenere (attraverso la fiducia) una assunzione di responsabilità dell'Assemblea Nazionale rispetto alle necessarie politiche finanziarie di austerità che si sarebbero trovati di lì a poco a discutere e votare.

Cronaca di due morti annunciate i cui prodromi possono essere fatti risalire a poco più di due anni prima e cioè alle elezioni presidenziali e politiche del 2022. Ed è proprio questo il filo narrativo che qui si seguirà nel tentativo di offrire non tanto una cronaca politica (pur imprescindibile), quanto un'analisi del funzionamento e della tenuta dei meccanismi costituzionali della Quinta Repubblica al fine di comprendere cosa sia accaduto a quella anelata stabilità di governo che sembrava essere uno degli obiettivi forti della Costituzione del 1958, in controtendenza rispetto al

³² La procedura della questione di fiducia introdotta dall'art. 49.3 (poi modificata in senso restrittivo nel 2008) è spesso descritta come il meccanismo più originale introdotto dalla Costituzione del 1958 in quanto combina una questione di fiducia e una mozione di censura. L'obiettivo di tale norma (di razionalizzazione) era quello di rafforzare il potere governante, consentendo al governo di far adottare i propri progetti anche in assenza di una maggioranza effettiva, combinando la flessibilità della questione di fiducia con i vincoli (per l'opposizione) della mozione di censura. In tal senso si veda B. François, *Le Régime Politique de la V^e République*, Paris, 2024, 54-55. Ovviamente, tale emblematico strumento di parlamentarismo razionalizzato era stato pensato per essere utilizzato in situazioni eccezionali. Infatti, davanti alla Commissione consultiva costituzionale, Michel Debré aveva ammesso che, per le sue caratteristiche, questo meccanismo «n'a de valeur que s'il est rarement appliqué» (dichiarazione questa che troviamo in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, volume II, La Documentation française, 1988, 506). Ma così non è stato e tale strumento è stato abbondantemente utilizzato (o abusato), tanto poi da volerne circoscrivere l'utilizzo ad alcune specifiche ipotesi al fine di rivalorizzare il ruolo del Parlamento. In tal senso è intervenuta la revisione costituzionale del 23 luglio 2008. Per approfondimenti sulla riforma, si vedano O. Dord, *Vers un Rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement*, 77(1) *Revue française dr. const.* 99 (2009); L. Audouy, *La révision de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution à l'aune de la pratique*, in 107(3) *Rev. fr. dr. const.* e1, e1-e22 (2016).

³³ Secondo la Costituzione del 1958, il Primo Ministro può «impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea nazionale sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale». Ciò significa che il Primo Ministro può porre all'Assemblea Nazionale una questione di fiducia, in qualsiasi momento e su qualsiasi argomento, previo solo delibera del Consiglio dei ministri. Il voto di fiducia espresso dopo una dichiarazione di politica generale richiede la maggioranza dei voti espressi (a differenza della mozione di censura che richiede la maggioranza assoluta dei membri che compongono l'Assemblea Nazionale).

parlamentarismo della (Terza e) Quarta Repubblica caratterizzate da una endemica instabilità di governo³⁴.

3.1 Proemio: le elezioni presidenziali e politiche del 2022

Pare utile ripercorrere, sia pur in breve, i fatti che hanno preceduto le sopra ricordate crisi di governo e che ne costituiscono l'origine, partendo dalle elezioni presidenziali del 2022 e dalle successive elezioni dell'Assemblea Nazionale.

Il 27 aprile 2022 Macron è stato eletto Presidente per il secondo (e ultimo) mandato consecutivo³⁵, ma tale rielezione era caratterizzata da una forte perdita di consensi³⁶. Di talché le successive elezioni dell'Assemblea Nazionale, non erano state in grado di ottenere l'auspicato effetto di "trascinamento" che nel 2002, 2007, 2012 e 2017 aveva invece permesso ai deputati che sostenevano l'azione del neo eletto Presidente della Repubblica di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi, assicurando con ciò non solo una piena governabilità, ma anche il convenzionale spostamento del baricentro decisionale dal Governo e dal suo Primo Ministro (cui è costituzionalmente attribuito dagli articoli 20 e 21) al Presidente (cui è di fatto fisiologicamente riconosciuto in forza della sua legittimazione popolare espressione dell'intero territorio nazionale e non di una pluralità di collegi elettorali)³⁷. Infatti, le elezioni dell'Assemblea Nazionale del giugno 2022 si erano concluse con una prevalenza relativa delle forze politiche

³⁴ A. Mathiot, *L'instabilità ministeriale in Francia*, in *Politico*, 1955, 3, 343; P. Bodineau, M. Verpeaux, *Histoire constitutionnelle de la France*, Parigi, 2013, 78.

³⁵ L'art. 6, comma 2 della Costituzione francese, dopo la riforma del luglio 2008, prevede che «nessuno può esercitare più di due mandati consecutivi». Originariamente, infatti, il testo della Costituzione non poneva alcun limite al numero dei mandati, che peraltro avevano durata settennale, poi ridotta a quinquennale nel 2000. Nonostante fino al 2008 non vi fosse alcun limite al numero dei mandati, durante la Quinta Repubblica, nessun Presidente ha, in pratica (sia prima che dopo il 2008), superato i due mandati consecutivi. Il limite dei due mandati consecutivi è stato da alcuni osteggiato perché ritenuto limitante per la libera espressione della volontà popolare e la stessa Commissione Balladur, responsabile di gran parte della revisione costituzionale del 2008 era contraria alla limitazione temporale del mandato presidenziale. Tale limitazione, invece, era fortemente voluta dall'allora Presidente Sarkozy che nel suo discorso ad Épinay del 12 luglio 2007 dichiarò che «l'énergie que l'on met à chercher à se maintenir au pouvoir, on ne la met pas à agir», con il che intendendo che un presidente che non può essere rieletto, liberato dall'onere di pensare alla sua rielezione, avrebbe governato meglio.

³⁶ Il Presidente Emmanuel Macron, infatti, vince le elezioni al secondo turno, contro Marine Le Pen, pur perdendo quasi 2 milioni di voti, rispetto alle precedenti elezioni del 2017, e riducendo il divario con la sua avversaria politica (58,55% contro il 41,55%). Tali elezioni presidenziali, inoltre, si caratterizzano anche per un forte astensionismo, segnale di una generalizzata disaffezione alla politica. Sul tema delle elezioni presidenziali 2022: M. Calamo Specchia, *Appunti per riflessioni in fieri sulle elezioni francesi del 2022 e sui loro riflessi sull'hyperprésidentialisation della forma di governo della V Repubblica*, in *Nomos*, 2022, 2.

³⁷ Tra il 1962 e il 2022 l'unica esperienza di governi di minoranza è stata quella che ha caratterizzato il periodo 1988-1993, durante il secondo mandato di Mitterrand. In tale quinquennio si sono succeduti tre governi di minoranza (Rocard, Cresson, Bérégovoy).

presidenziali³⁸ che ottenevano 251 seggi su 577, lasciando quindi ai vari partiti di opposizione un totale di 326 seggi, peraltro con un rafforzamento (impensabile sino a pochi anni prima) dei partiti di opposizione di estrema destra e di estrema sinistra.

Tali risultati elettorali, se anche avevano scongiurato l'ipotesi patologica della coabitazione, avevano portato alla formazione di un governo di minoranza fedele al Presidente³⁹. L'ipotesi del governo di minoranza potrebbe (erroneamente) far pensare ad una ingovernabilità endemica, ma è il caso di ricordare che la Costituzione del 1958, ancor prima della definitiva svolta semipresidenziale del 1962, era stata pensata proprio per rinforzare l'esecutivo (abbandonando la forma di governo parlamentare della Quarta Repubblica), mettendolo al riparo dalle logiche di un sistema politico segnato dalla molteplicità dei partiti che rischiava di essere paralizzata dalla combinazione di opposizioni difficilmente dialoganti⁴⁰. In tale ottica, peraltro, va letto anche il primo comma dell'articolo 49 della Costituzione che riconosce come facoltativa l'investitura da parte dell'Assemblea Nazionale (cioè, il voto di fiducia iniziale). Infatti, il Primo Ministro, dopo la nomina presidenziale, può decidere di impegnare o meno la responsabilità del suo Governo sul suo programma o su una dichiarazione di politica generale davanti all'Assemblea (unica camera cui è legato da un rapporto di tipo fiduciario). Ciò non compromette il rapporto fiduciario che può sempre essere verificato attraverso una mozione di sfiducia depositata da un decimo dei deputati e votata trascorse quarantotto ore dalla sua presentazione, come previsto dal secondo comma del medesimo articolo 49. Peraltro, tale mozione è approvata computando solo i voti favorevoli alla mozione stessa, a maggioranza dei componenti dell'Assemblea Nazionale; cosa questa che generalmente garantisce la possibilità di rimanere in carica anche ad un governo di minoranza. Non sorprende, dunque, che il Governo che nasce a seguito delle elezioni del giugno del 2022, guidato dal Primo Ministro

³⁸ È il caso di notare che nelle elezioni del 2022, diversamente da quanto accadde nel 2017, la maggioranza relativa non è stata ottenuta dal partito di riferimento del Presidente (*La République en marche*), ma da una coalizione che comprende tre differenti partiti. Per un'analisi delle conseguenze delle elezioni del 2022 sulla forma di governo, si veda: P. Piciacchia, *La V Repubblica è sempre la V Repubblica? Sì ma...*, in *Nomos*, 2022, 2.

³⁹ Analizza i governi di minoranza che si sono succeduti a partire proprio dal Governo Borne: R. Casella, *La formazione dei governi minoritari Borne, Attal, Barnier e Bayrou e l'incerto futuro del 'cordone sanitario' contro il "Rassemblement National"*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2025, 2, 369.

⁴⁰ Così J. Ziller, *Dopo le elezioni legislative di giugno 2022: il parlamentarismo francese in bilico tra rappresentatività e governabilità*, in *Federalismi.it*, 2022, 18. In particolare, l'Autore critica (a ragione, con il senno del poi) coloro che ritenevano che la difficoltà di governabilità avrebbe condotto ad elezioni dopo un anno, evidenziando proprio come la Costituzione del 1958 fosse costruita proprio per cercare di superare le problematiche legate all'eccessivo frazionamento partitico. Di particolare interesse N. Roussilier, *La force de gouverner. Le Pouvoir exécutif en France, XIX^e – XXI^e Siècle*, Paris, 2015. Lo storico ben mette in luce come il potere esecutivo sia mutato, in Francia, divenendo nella Quinta Repubblica un potere pienamente governante, condiviso tra il governo e il Presidente.

Elisabeth Borne, scelga di non sottoporsi al voto di fiducia iniziale⁴¹, agendo in accordo con il Capo dello Stato, di cui è primariamente espressione nella ipotesi fisiologica (cioè, esclusi i casi di coabitazione). Peraltro, i deputati di opposizione, come solito fare nei casi in cui il Primo Ministro non abbia impegnato la responsabilità del proprio Governo, hanno depositato una mozione di sfiducia che però, anche per via delle stringenti regole costituzionali di voto⁴² ricordate *supra*, non è stata adottata⁴³.

3.2 Dal Governo Borne al Governo Attal

Il Governo della Borne ha avuto una vita tutto sommato breve (diciotto mesi), ma particolarmente intensa (risale, infatti, a tale Governo l'approvazione della contestata riforma delle pensioni), concludendosi con le dimissioni del Primo Ministro, sollecitate dal Presidente Macron nel tentativo, non riuscito, come dimostreranno gli accadimenti successivi, di risollevare la propria popolarità. Prima però di continuare nella narrazione dei fatti che porteranno all'ultima crisi di governo, vale la pena uscire dalla cronaca e guardare ad un dato maggiormente giuridico-costituzionale attinente al Governo Borne, governo – come già ampiamente ricordato – di minoranza. Come già detto, benché un governo di minoranza non rappresenti certo l'*optimum*, la piena governabilità è garantita (seppur certo lievemente più difficoltosa) da una serie di disposizioni costituzionali che predispongono alcuni strumenti volti a favorire la messa in atto dell'indirizzo politico dell'asse Presidente-Primo Ministro, neutralizzando (o comunque minimizzando) lo spazio dell'opposizione parlamentare (soprattutto di quella polarizzata, presente in Francia). Si pensi, in particolare, al valore e all'utilizzo delle *ordonnances* costituzionalmente previste e, ancor più, alla peculiare questione di fiducia⁴⁴, prevista dall'articolo 49.3 della Costituzione francese.

Un breve approfondimento sul tema della questione di fiducia di cui all'articolo 49, terzo comma, si impone, anche perché tale strumento, alquanto controverso, ha giocato un ruolo fondamentale per tutti i governi

⁴¹ La scelta del Primo Ministro Borne era già stata presa altre otto volte in precedenza (a partire dal 1958). In particolare, possiamo ricordare Pompidou nel 1966 e 1967; Couve de Murville nel 1968; Messmer nel 1972; Barre nel 1976; Rocard nel 1988; Cresson nel 1991; Bérégovoy nel 1992. Peraltro, anche nel caso del Primo Ministro Rocard il neformato governo era di minoranza (sostenuto quindi solo da una maggioranza relativa di deputati). Certo, non si può non notare come negli ultimi trent'anni si fosse consolidata la prassi secondo la quale il nuovo Primo Ministro chiede l'investitura all'Assemblea Nazionale.

⁴² La Costituzione del 1958, infatti, prevede che la mozione di sfiducia necessiti della maggioranza assoluta dei deputati e, dunque, le astensioni o le assenze hanno l'effetto di un voto favorevole al Governo.

⁴³ La mozione, depositata dai deputati del NUPES (*Nouvelle union populaire, écologique et sociale*) ha ottenuto 146 voti e non è dunque stata adottata.

⁴⁴ Sulla peculiarità della questione di fiducia prevista dall'articolo 49.3 della Costituzione francese si è recentemente (16 giugno 2025) espressa la Commissione di Venezia che ha evidenziato come una simile procedura sia presente solo in Francia, Repubblica di Moldavia e Romania.

che qui si prendono in considerazione (e quindi a partire dal 2022) e ha determinato la caduta del Governo Barnier.

L'art. 49.3 della Costituzione francese, oggetto nel 2008 di un importante intervento riformatore volto a limitarne l'utilizzo, prevede la possibilità per il Primo Ministro, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, di impegnare la responsabilità governativa per alcune tipologie di leggi (leggi finanziarie e di previdenza sociale), nonché per un solo altro progetto di legge durante la medesima sessione parlamentare, escludendo in tal modo il voto dell'Assemblea Nazionale, a meno che quest'ultima non presenti, come reazione, una mozione di sfiducia entro le successive ventiquattro ore. In tale ipotesi, la mozione di censura deve essere votata secondo condizioni ben precise: vengono conteggiati solo i voti favorevoli alla mozione e può essere adottata solo dalla maggioranza dei membri che compongono l'Assemblea Nazionale. Se la mozione di censura viene approvata, il testo viene respinto e il Governo è costretto alle dimissioni. Se invece tale mozione non viene approvata la legge si dà per approvata, senza ulteriori discussioni. Si tratta, chiaramente di una procedura che riduce il controllo del Parlamento sul testo da adottare e sposta il dibattito parlamentare dal disegno di legge al sostegno al Governo, eliminando però completamente il voto parlamentare (che non viene posto né sul disegno di legge né sulla fiducia), salvo appunto che l'Assemblea Nazionale non reagisca presentando una mozione di sfiducia (motivata) che, però, per avere successo necessita di una alleanza delle opposizioni (e dunque un accordo minimo sui contenuti della motivazione). Secondo la Commissione di Venezia l'utilizzo di tale strumento non è da considerarsi di per sé contrario ai principi di uno stato democratico, a condizione però che venga utilizzato in misura limitata e responsabile e sia supportato da garanzie di controllo efficaci⁴⁵.

L'opinione della Commissione di Venezia, pare particolarmente interessante, soprattutto laddove si consideri che la riforma del 2008 non è stata in grado di arginare in modo effettivo il ricorso a tale strumento, tanto che il Governo Borne, nei suoi diciotto mesi di vita, vi ha fatto ricorso (con successo) ventitré volte⁴⁶, di fatto estromettendo il voto assembleare relativamente ad una serie di atti normativi anche significativi, caratterizzanti l'indirizzo politico presidenziale, tra i quali l'importante (e particolarmente contestata) riforma delle pensioni.

La fine del Governo Borne, anche ai fini della nostra disamina, non va però letta come una crisi di governo e nemmeno può essere ricondotta alla

⁴⁵ Commissione di Venezia, CDL-AD (2025)025, pubblicata il 16 giugno 2025, disponibile on line, nella sua versione inglese, al seguente indirizzo: www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2025-025-e-1.

⁴⁶ Se guardiamo alle statistiche sull'utilizzo dell'articolo 49.3 della Costituzione, vediamo che l'unico governo ad utilizzare di più tale strumento è stato il Governo Rocard (1988-1991) che ne ha fatto ricorso per ben 28 volte. In totale, la procedura prevista dall'art. 49.3 è stata utilizzata 116 dal 1958 ad oggi e 27 volte durante l'ultima presidenza di Macron (quindi a partire dal 2022). Un interessante saggio descrive in particolare l'utilizzo di tale strumento da parte del Governo Borne, ma non solo: J. De Saint Sernin, «49.3 budgétaire» et «49.3 social». *Le recours à l'article 49 al. 3 de la Constitution en matière financière sous la V^e République*, in 138 *Revue française dr. const.* 333 (2024). Più in generale sullo strumento della questione di fiducia: S. Leone, *La "questione di fiducia alla francese" e la prassi italiana: un'Assemblea parlamentare che non vota e una che vota senza decidere*, in *Giur. cost.*, 2024, 2, 853.

differente categoria del “governo in crisi”. Ciò che è accaduto, ancora una volta, trova una spiegazione nelle dinamiche costituzionali (in questo caso di tipo convenzionale) della Quinta Repubblica e nella prevalenza sostanziale del Presidente sul Governo. Infatti, il Presidente può sempre sollecitare le dimissioni del Primo Ministro (prescindendo da qualsiasi dinamica fiduciaria tra questi e l'Assemblea Nazionale), salvo (ovviamente) durante i periodi di coabitazione⁴⁷. Sollecitazione che di fatto corrisponde ad un licenziamento (di cui non è necessaria una “giusta causa”, bastando una valutazione di opportunità politica); cosa questa resa evidente, nel caso *de qua*, dalle parole della stessa Borne «Vous m’avez fait part de votre volonté de nommer un nouveau Premier ministre» che non nasconde, in alcuni passi della lettera di dimissioni, una certa riluttanza all’aderire a tale richiesta «Alors qu’il me faut présenter la démission de mon Gouvernement, je voulais vous dire combien j’ai été passionnée par cette mission, guidée par le souci constant, que nous partageons, d’aboutir à des résultats rapides et tangibles pour nos concitoyens».

3.3 Ascesa e caduta del Governo Attal

Riprendendo i fili della narrazione, dopo le dimissioni di Elisabeth Borne, il Presidente Macron, il 9 gennaio 2024, designa, quale nuovo Primo Ministro, Gabriel Attal, in quel momento apprezzato Ministro della pubblica istruzione, che diviene così il capo di governo più giovane della storia della Quinta Repubblica. E il dato anagrafico del nuovo Primo Ministro non è casuale. La strategia politica di Macron sembra, infatti, essere quella di individuare un soggetto che, in qualche misura, possa consentire una ripresa di consensi e, ancor più, possa porsi come un credibile concorrente (anche sul piano mediatico) di Bardella, giovane neopresidente di *Rassemblement National*⁴⁸, in vista delle imminenti elezioni europee.

Il Governo Attal, anch’esso ovviamente governo presidenziale di minoranza, in realtà, si pone nel solco della continuità politica rispetto al precedente, cercando però di rafforzare i rapporti con la destra dei repubblicani e cercando un dialogo anche con l’estrema destra, percepita sempre più come un interlocutore necessario e credibile. Quanto al rapporto con l’Assemblea Nazionale, anche il neonato Governo Attal, a seguito della dichiarazione di politica generale, non richiede il voto di investitura, esattamente come il precedente Governo Borne. Anche in questo caso, tuttavia, viene presentata una mozione di sfiducia, su iniziativa del partito di sinistra *La France Insoumise*, che però non raggiunge i 289 voti necessari per far cadere il Governo e da cui si evince un interesse a collaborare con il nuovo esecutivo da parte dei partiti di destra *Rassemblement National* e *Les Républicains* che, infatti, non votano la mozione.

Tuttavia, il Governo Attal non riuscirà a sopravvivere al test elettorale rappresentato dalle elezioni europee che hanno visto, oltre che una affluenza

⁴⁷ Sul punto si veda R. Bacque, *L’Enfer de Matignon*, Paris, 2008. Il testo mostra le difficoltà di essere secondi nell’arena politica e la strumentalizzazione cui sono sottoposti i Primi ministri cui spesso sono “delegate” le questioni più spinose che il potere principale non vuole affrontare.

⁴⁸ Nel 2022 Bardella ha sostituito Marine Le Pen alla guida del partito.

alle urne superiore rispetto alle elezioni politiche del 2022, la vittoria netta della lista *La France revient! Avec Jordan Bardella et Marine Le Pen* che non solo ha ottenuto il 31,36% dei consensi, ma ha anche distanziato di quasi diciassette punti percentuali la seconda lista più votata, *Besoin d'Europe*, espressione della maggioranza presidenziale (che ha infatti ottenuto il 14,60% dei voti validi). Percentuali che, tradotte in seggi hanno visto assegnati 30 seggi a Bardella e 13 alla coalizione presidenziale. Benché le elezioni europee rappresentino un *unicum* nel panorama francese in quanto disciplinate da regole differenti⁴⁹ e benché il voto europeo sia percepito dagli elettori come meno impattante sul quotidiano e, dunque, più libero nel valorizzare anche correnti poste all'estremità dell'arco parlamentare, a poche ore dallo spoglio delle schede elettorali, il 9 giugno 2024, il Presidente Macron compie una scelta sentita come politicamente (ma non giuridicamente) necessaria: scioglie l'Assemblea Nazionale, *ex* articolo 12 della Costituzione⁵⁰, cosa questa che conduce alle elezioni politiche in tempi stringenti (dovendo le stesse avere luogo almeno venti giorni dopo lo scioglimento ed entro quaranta giorni dallo stesso).

3.4 Le elezioni politiche del 2024 e la formazione del governo: una inedita sfida per la Quinta Repubblica

Le elezioni legislative anticipate si svolgono, dunque, il 30 giugno e il 7 luglio 2024. Lo scenario politico che si apre a seguito del secondo turno elettorale⁵¹ appare largamente impreveduto, soprattutto alla luce dei risultati elettorali del primo turno che aveva visto una prevalenza del partito *Rassemblement National* con 39 seggi conquistati direttamente e che, secondo quasi tutti i commentatori, avrebbe potuto raggiungere la maggioranza assoluta, costringendo il Presidente Macron ad una storica quanto scomoda coabitazione. Invece, a sorpresa, il secondo turno ha visto prevalere il blocco di sinistra (*Nouveau Front populaire*) che ha vinto 146 seggi cui si sommano i 32 seggi già vinti al primo turno e che, dunque, con un totale di 178 seggi, dispone dunque della maggioranza relativa all'interno dell'Assemblea Nazionale. Il blocco di centro, legato alla maggioranza presidenziale di Emmanuel Macron (*Ensemble*), pur in continua perdita anche rispetto ai

⁴⁹ Le elezioni europee prevedono un turno unico di votazioni e utilizzano un sistema elettorale di tipo proporzionale, elementi entrambi diversi rispetto alle elezioni politiche nazionali che sono, invece, caratterizzate dall'utilizzo di un sistema elettorale maggioritario a doppio turno.

⁵⁰ In proposito si vedano il Decreto di scioglimento dell'Assemblea Nazionale: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049689651 e il Decreto di convocazione degli elettori per i membri dell'Assemblea Nazionale: www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049689654. L'articolo 12 della Costituzione francese prevede che il Presidente della Repubblica possa sciogliere l'Assemblea Nazionale, sentiti il Primo Ministro e i Presidenti delle Assemblies, ma tali consultazioni – pur obbligatorie – non sono particolarmente rilevanti per la formazione della volontà presidenziale, rientrando il potere di scioglimento in quei poteri propri del Capo dello Stato per i quali non è nemmeno richiesta la controfirma ministeriale.

⁵¹ I risultati elettorali sono disponibili on line: www.archives-resultats-elections.interieur.gouv.fr/resultats/legislatives2024/ensemble_geographique/index.php.

risultati elettorali del 2022, ha ottenuto, tra il primo e il secondo turno, 150 seggi, risultando, pertanto, la seconda coalizione più forte. Il blocco di estrema destra (*Rassemblement national*) ha vinto, in controtendenza rispetto al primo turno, solo 104 seggi, che aggiunti ai 39 già vinti al primo turno, gli garantiscono 143 deputati. *Les Républicains* e altre formazioni di destra moderata hanno vinto in 63 circoscrizioni e possono dunque contare, tenuto conto anche dei seggi conquistati al primo turno, su 66 deputati. Nelle rimanenti 40 circoscrizioni sono risultati vincitori candidati di liste minori di sinistra, di centro, di centro-destra o liste regionaliste⁵². Tali dati sono essenziali per comprendere la successiva formazione del governo e la sua, pressoché immediata, caduta, nonché per valutare la tenuta delle norme costituzionali e del sistema elettorale e la loro capacità (o incapacità) di garantire la stabilità di governo.

Da un lato, i risultati elettorali dimostrano, una volta di più, il funzionamento e la capacità correttiva del sistema elettorale a doppio turno, anche in relazione all'elezione dei deputati: se il primo turno esprime le preferenze ideali dell'elettorato⁵³, il secondo turno rappresenta il voto "responsabile", o utile, in cui l'elettore sceglie il candidato del partito o della coalizione che meglio può essere in grado di governare il Paese. Infatti, di fronte alla affermazione elettorale della destra estrema al primo turno, gli elettori francesi non solo non si sono astenuti, ma hanno anche largamente aderito agli accordi di desistenza stipulati a seguito di tale primo turno.

Dall'altro lato, però, quegli stessi risultati mostrano anche una incapacità (ormai divenuta) endemica del sistema elettorale maggioritario uninominale di garantire l'affermarsi di maggioranze assolute in seno all'Assemblea Nazionale capaci di produrre quella ricercata stabilità di governo. E ciò perché l'elemento che pare decisivo non è tanto (o non è solo) da ricercarsi nel sistema elettorale, ma anche, più in generale, nel sistema partitico e (forse ancor più) nella tendenziale rottura del patto sociale tra i partiti tradizionali e la società civile, rottura che spinge quest'ultima a cercare risposte ai propri contingenti bisogni al di fuori dei percorsi abitualmente seguiti, ma che, grazie al periodo di riflessione tra il primo e il secondo turno, difetta del coraggio necessario per operare una scelta definitiva di rottura. E non è un tema di crisi democratica: infatti, i dati sull'affluenza alle elezioni politiche francesi (particolarmente alti), non mostrano una generale disaffezione dalla politica, ma al contrario una volontà di essere partecipi di un cambio di rotta. I risultati elettorali, però, evidenziano anche come il generalizzato malcontento non sia incanalato in un'unica direzione; cosa questa che ha condotto all'affermarsi di tre poli e, quindi, ad una frammentazione sin qui sconosciuta alla Quinta Repubblica, dove nessuno dei poli risulta realmente prevalente in quanto tutti lontani dalla necessaria maggioranza assoluta.

Ciò che è accaduto dopo le elezioni, con riguardo alla formazione del governo, risulta particolarmente interessante dal punto di vista

⁵² www.cortecostituzionale.it/documenti/segnalazioni_corrente/Segnalazioni_1722938146668.pdf

⁵³ Il primo turno elettorale è stato provocatoriamente descritto da Jean-Luc Parodi come un turno «qui ne compte pas», come ricordato da N. Sauger, *Un système électoral vecteur d'instabilité?*, in F. Haegel (cur.), *Partis Politiques et système partisan en France*, Paris, 2007, 360.

costituzionale e inedito nell'esperienza della Quinta Repubblica. Il punto di partenza non può che essere dato dalla lettura dell'articolo 8 della Costituzione che stabilisce che il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro, senza determinare alcuna procedura per la scelta del soggetto idoneo, né alcun vincolo particolare. Si tratta di uno di quei poteri presidenziali propri per il quale non è nemmeno prevista la controfirma ministeriale. Ovviamente, però, un vincolo esiste ed è desumibile dagli articoli 20, 49 e 50 della Costituzione del 1958: si tratta del vincolo di fiducia; il Presidente, dunque, deve individuare un soggetto che sia politicamente in grado di portare avanti il programma politico senza incorrere nella sfiducia.

A fronte dei risultati elettorali del luglio 2024, in cui – come detto – non vi era un vero vincitore, ma la coesistenza di tre blocchi similmente forti (o deboli), il potere presidenziale si è trovato a dover essere in qualche misura modulato e a dover utilizzare, non senza una iniziale riluttanza e un certo ritardo, dovuto anche all'attesa della fine delle Olimpiadi, lo strumento delle consultazioni; strumento questo, estraneo al vocabolario politico e costituzionale francese, attraverso il quale cercare di conciliare il ruolo di Presidente governante e di arbitro (per sua natura imparziale). Scartate le soluzioni praticate in altri ordinamenti, come la costituzione di un governo tecnico (all'italiana) o quella di un governo di unità nazionale o di grande governo di coalizione (alla tedesca), le tardive consultazioni paiono muovere, almeno in una fase iniziale, verso la possibilità di nominare come Primo Ministro un soggetto appartenente al blocco di sinistra, ma senza sceglierlo tra le fila dei *leader* di partito.

Il problema (in parte politico, in parte connaturato alla forma di governo) riguarda però l'incapacità del sistema di funzionare secondo dinamiche prettamente parlamentari, ragion per cui – come si vedrà – l'ipotesi di un Primo Ministro di sinistra, che poteva apparire la scelta più logica e più aderente ai risultati elettorali, non riesce a concretizzarsi.

Infatti, tale incapacità si sostanzia nell'impossibilità dei differenti poli politici di cercare compromessi costruttivi⁵⁴: cosa questa che risulta evidente, in particolare, guardando alla totale chiusura mostrata dal polo di sinistra che, a fronte della possibile nomina presidenziale alla guida del Governo, pretendeva di poter dettare la linea politica e di attuare, senza modifiche, il proprio programma, rendendo così praticamente certa la mozione di sfiducia.

Sfumata l'ipotesi di un Primo Ministro di sinistra (ma non troppo), dopo circa due mesi dalle elezioni, il Presidente nomina Barnier, esponente del quarto partito, *Les Républicains*, come Primo Ministro, con l'idea di formare un governo di coalizione centro-destra macronista e destra tradizionale. Un governo non di maggioranza presidenziale (anche se la maggior parte dei ministri sono comunque ascrivibili al partito del Presidente), ma di coesistenza (secondo la definizione dello stesso Macron). Un Governo, quello di Barnier, solo in parziale continuità con i precedenti governi Borne e Attal e che cerca di “dialogare” soprattutto con l'estrema destra di *Rassemblement national*.

⁵⁴ Che l'arte del compromesso non sia totalmente esclusa dalla concezione politica francese è provato dagli accordi di desistenza. Tali soluzioni compromissorie però non hanno natura propositiva, ma meramente difensiva.

D'altronde, che questa fosse una soluzione praticabile (forse l'unica) e che il blocco di sinistra e *Rassemblement national* non fossero capaci di giocare secondo le logiche proprie del parlamentarismo, lo si poteva intuire già guardando alla costituzione degli organi della neoletta Assemblea Nazionale. Infatti, il partito di Macron e gli alleati di centro erano riusciti nell'impresa di far rieleggere Yaël Braun-Pivet quale Presidente della Camera, ruolo questo che solitamente viene riservato a deputati della maggioranza, così come ad ottenere la maggioranza di presidenze nelle commissioni permanenti. E ancor più significativamente la presidenza della *Commission des Finances*, che solitamente spetta ad un gruppo parlamentare di opposizione, era stata affidata ad Éric Coquerel del blocco di sinistra *Nouveau Front populaire*. In generale, poi, dal momento che i differenti gruppi parlamentari devono dichiararsi o meno di opposizione, in base allo statuto dell'opposizione del 2008, è sicuramente interessante notare come sia il gruppo di *Nouveau Front populaire* che di *Rassemblement national* si fossero dichiarati di opposizione. Un'opposizione che, quindi, pareva estranea ad una maggioranza parlamentare, ma era riconducibile ad una opposizione al Presidente della Repubblica. Questa fotografia ben dimostra come le stesse forze politiche si concepivano all'interno della Camera e, dunque, di quale estrazione potesse essere il nuovo Primo Ministro.

3.5 Anatomia di una caduta: il caso del Governo Barnier

Leggendo il discorso di politica generale con cui il Governo Barnier si è presentato all'Assemblea Nazionale e al Paese emerge quello che è il suo (certo ambizioso) obiettivo principale: «la réduction de notre dette budgétaire et de notre dette écologique. Les Français attendent de nous que nous regardions la réalité en face. La réalité de nos comptes publics. La réalité de l'impact de notre mode de vie sur l'environnement». Per realizzare (almeno tentativamente) il primo obiettivo, quello cioè del risanamento finanziario, la strada indicata, in discontinuità con i Governi precedenti, è stata quella dei tagli alle spese pubbliche (cioè, dei tagli allo stato sociale) e della previsione di forme temporanee di tassazione straordinaria sugli extra profitti e/o sui patrimoni⁵⁵. Misure queste capaci di scontentare sia le opposizioni di estrema destra e di sinistra sia, in parte, alcune forze interne allo stesso Governo.

E così il Governo Barnier ha avuto vita molto breve e non è arrivato nemmeno ad approvare il bilancio, cadendo già prima sul *projet de loi de financement de la sécurité sociale* ad esso connesso e che, in linea con l'obiettivo del proprio governo, era volto ad introdurre misure di austerità, tagliando spese per circa 40 milioni di euro. In particolare, Barnier aveva attivato la procedura di cui al terzo comma dell'articolo 49 (vd. *supra* par. 3.2) sul progetto di legge sul finanziamento della sicurezza sociale, pensando di poter contare sul sostegno (*rectius* sulla mancata alleanza delle opposizioni) da parte di Marine Le Pen, con cui aveva (sia pur flebilmente) tentato di dialogare e mediare. Ma ciò che succede il 4 dicembre 2024 è probabilmente

⁵⁵www.guadeloupe.gouv.fr/contenu/telechargement/32788/239531/file/Discours%20de%20Politique%20Ge%CC%81ne%CC%81rale%20de%20Michel%20Barnier%20.pdf.

lontano dalle aspettative di Barnier: per la prima volta nella storia della Quinta Repubblica la censura provocata dall'attivazione dell'articolo 49.3 della Costituzione viene approvata e per la seconda volta in assoluto un governo viene sfiduciato ed è costretto alle dimissioni⁵⁶. Ma diversamente da quanto accadde nel 1962, l'opzione dello scioglimento dell'Assemblea Nazionale non è praticabile in quanto, ex art. 12 della Cost. francese, non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l'anno che segue le elezioni e, dunque, il Presidente Macron non poteva procedere allo scioglimento anticipato prima dell'8 luglio 2025. La Francia si trova dunque allo stesso punto e nella stessa difficoltà di cui aveva fatto esperienza all'indomani delle elezioni anticipate del luglio 2024, ma con in aggiunta il problema (e la necessità) di approvare la legge di bilancio per garantire la piena funzionalità dello Stato⁵⁷.

3.6 L'epilogo (provvisorio?): il Governo Bayrou e il Governo Lecornu

Tempestivamente, soprattutto rispetto a quanto avvenuto dopo le elezioni di luglio, il Presidente Macron individua in Bayrou, uomo di esperienza del movimento centrista di tradizione democratico-cristiana, il successore di Barnier. Tale scelta, inizialmente criticata dalle opposizioni, pareva essereolutiva, sia pur in via provvisoria, della profonda crisi politico-istituzionale francese. La squadra di governo che viene selezionata da Bayrou, costituita in larga parte, ma non solo, da centristi di area presidenziale, vede la presenza anche di alcuni membri tecnici, tra cui si segnala, in particolare, Lombard, ex banchiere di lungo corso, cui viene affidato il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel tentativo di raggiungere l'obiettivo del risanamento finanziario, su cui era caduto il Governo precedente; obiettivo questo fatto proprio da Bayrou nella propria dichiarazione di politica

⁵⁶ Nel 1962 il Governo Pompidou fu sfiduciato, ma utilizzando una mozione di sfiducia che potremmo definire spontanea (non collegata alla questione di fiducia) di cui all'art. 49.2 Cost.

⁵⁷ Sul punto si segnala che la Costituzione francese, all'articolo 47, prevede una serie di strumenti volti ad evitare ipotesi di c.d. *shutdown*. In particolare, se il Parlamento non vota sul disegno di legge finanziaria entro 70 giorni dalla sua presentazione, o 50 giorni nel caso di un disegno di legge sul finanziamento della previdenza sociale, il Governo ne attua le disposizioni mediante decreto. Tale ipotesi non si applica, ovviamente, a fronte di un Parlamento che respinge il testo. Se però non è possibile presentare la legge finanziaria che stabilisce le risorse e le spese per un esercizio finanziario in tempo utile per la promulgazione prima dell'inizio dell'esercizio finanziario, il Governo chiede d'urgenza al Parlamento l'autorizzazione alla riscossione dei tributi e apre con decreto gli stanziamenti relativi ai servizi deliberati. Questa ipotesi, che dovrebbe avere carattere temporaneo, permette di mantenere le politiche fiscali dell'anno precedente. Tuttavia, alcuni autori ritengono che nessuno degli strumenti indicati dall'art. 47 Cost. francese sia applicabile nel caso in cui il Parlamento respinga la legge finanziaria presentata. Sul punto si veda J.P. Camby e J.E. Schoettl, *Que devient le budget de la Nation en cas d'Assemblée ingouvernable?*, in *Revue pol. parl.*, 1-7-2024, www.revuepolitique.fr/que-devient-le-budget-de-la-nation-en-cas-dassemblee-ingouvernable/.

generale avanti all'Assemblea Nazionale, resa il 14 gennaio 2025, con cui si chiamano in corresponsabilità tutte le forze politiche⁵⁸.

La prima sfida che il nuovo Governo si trova ad affrontare è, ovviamente, quella relativa all'approvazione (tardiva) della legge di bilancio. A dicembre 2024 si era, infatti, proceduto ad approvare una legge speciale che estendesse le disposizioni del bilancio 2024 per il nuovo anno, garantendo così la continuità dei servizi, soluzione questa contemplata dall'art. 47 della Costituzione francese. Ma tale legge speciale, per sua natura, risulta temporanea e non elimina la necessità di approvare una legge di bilancio che tenga conto delle nuove spese necessarie e persegua gli obiettivi politici attuali: tra cui, ovviamente, quello del pareggio di bilancio e del contenimento del debito pubblico. Ascoltando le parole pronunciate avanti all'Assemblea Nazionale dal Primo Ministro Bayrou, in occasione della dichiarazione di politica generale, emerge la volontà di affrontare una serie di sfide cruciali con la collaborazione di tutte le forze politiche che lavorano in Parlamento. Anzi, Bayrou chiede alle varie forze politiche (tutte corresponsabili della attuale situazione debitoria del Paese) uno sforzo di responsabilità per far sì che il Parlamento sia un luogo di pluralismo e di incontro delle differenze. Con tali parole il neo Primo Ministro sembra richiamare la necessità di un ritorno a quel parlamentarismo che pareva tramontato con la Costituzione del 1958 e a cui le forze politiche francesi – come già evidenziato – non sono avvezze, soprattutto con riferimento all'arte del compromesso politico. Ma tale metodo dialogico e di compromesso pare essere così importante che il Primo Ministro si impegna ad approvare la legge di bilancio proprio attraverso la discussione (e il voto) parlamentare, utilizzando lo strumento della questione di fiducia *ex art. 49.3* come *extrema ratio*. Nonostante gli sforzi, però, lo strumento della questione di fiducia è stato infine attivato con riferimento alla legge di bilancio in tutte le sue parti. La mozione di censura ad opera di *La France Insoumise* non si è fatta attendere, ma questa volta (diversamente da quanto accaduto a dicembre al Governo Barnier) senza successo a causa (soprattutto) della spaccatura del Nuovo Fronte Popolare ad opera dei socialisti che avevano negoziato con Bayrou la possibilità di rivedere la contestata riforma delle pensioni che aveva alzato a 64 anni l'età pensionabile. Superato lo scoglio del bilancio il lavoro del Governo non è certamente divenuto più semplice, stante l'alta conflittualità delle diverse forze politiche e le politiche di austerità (ampiamente impopolari) prospettate al fine di iniziare a risanare i conti

⁵⁸ Si richiamano qui alcune delle parole pronunciate dal Primo Ministro Bayrou nella sua Dichiarazione di politica generale resa avanti all'Assemblea nazionale in data 14 gennaio 2025: «Les sujets d'inquiétude sont innombrables, mais il en est un toutefois qui émerge avec une force criante, c'est le surendettement de notre pays.(...) Depuis la guerre, Mesdames et Messieurs les députés, la France, dans son histoire, n'a jamais été aussi endettée qu'elle l'est aujourd'hui. Et j'affirme qu'aucune politique de ressaisissement et de refondation ne pourra être conduite si elle ne tient pas compte de cette situation de surendettement et si elle ne se fixe pas comme objectif de la contenir et de la réduire. (...) J'affirme donc que tous les partis de Gouvernement, sans exception, ont une responsabilité dans la situation créée ces dernières décennies. Et j'affirme que tous les partis d'opposition, demandant à cette tribune sans cesse des dépenses supplémentaires, ont dansé aussi le tango fatal qui nous a conduits au bord de ce précipice».

pubblici. Va però detto che, dopo il 7 luglio 2025, scaduto il termine di anno che vieta lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale, lo strumento previsto dall'articolo 49.3 Cost. è tornato ad essere un mezzo di forte pressione politica nelle mani del Governo contro le opposizioni che, pur potendo reagire con una mozione di censura, avrebbero rischiato di perdere il proprio posto all'interno dell'Assemblea Nazionale, cosa questa che, fino al 2024, aveva sempre funzionato da deterrente. Pur in un equilibrio instabile il governo avrebbe quindi potuto sopravvivere, ma il Primo Ministro Bayrou ha tentato una mossa quanto mai rischiosa (e che si è rivelata fallimentare), attivando il meccanismo della questione di fiducia cui all'articolo 49.1 e sottoponendo, dunque, al voto di fiducia una dichiarazione di politica generale volta a sollecitare, ancora una volta, una assunzione di responsabilità dell'Assemblea Nazionale rispetto alla grave situazione debitoria del Paese e chiedendo l'appoggio (la fiducia) al Governo per la messa a punto di un piano di riduzione del debito. Ma l'Assemblea Nazionale (come preannunciato dalle opposizioni) respinge a larga maggioranza la fiducia (364 voti contrari e 194 voti a favore), cosa mai avvenuta a fronte dell'attivazione della procedura di cui all'articolo 49.1, provocando le dimissioni del governo.

Mentre le forze politiche di opposizione chiedevano a gran voce lo scioglimento dell'Assemblea Nazionale, il Presidente Macron, diversamente da quanto auspicato, nomina come Primo Ministro Sébastien Lecornu, aderente della prima ora del movimento centrista di Macron stesso, dimenticando il suo inedito ruolo di arbitro. E la storia è tutta da scrivere, certo è che il neoministro non si trova di fronte ad un compito facile, soprattutto in vista dell'approvazione del nuovo bilancio 2026, e la durata del suo governo rappresenta ad oggi una incognita. Ciò che però è evidente è il clima di esasperazione da parte del Paese che, infatti, si è mobilitato in uno sciopero generale partecipato e caratterizzato da episodi di violenza. I fatti sin qui descritti mostrano come non ci si trovi più di fronte ad una mera crisi di governo, ma ad una crisi ben più profonda che colpisce le istituzioni e l'ordine costituzionale. Gli strumenti di razionalizzazione (in particolare si fa riferimento agli strumenti previsti dall'articolo 49 Cost.) che fino al 2024 avevano sempre funzionato favorendo una certa stabilità di governo, paiono oggi non solo inefficaci a tal fine, ma addirittura destabilizzanti, tanto che ci si interroga sulla possibilità di una riforma costituzionale. Ma a ben vedere, se la crisi si è propagata divenendo crisi istituzionale e costituzionale, essa può (e deve) comunque essere letta, *in primis*, come crisi politica legata ad elementi contingenti⁵⁹: la perdita di consensi del Presidente Macron, la crescita (all'interno dell'Assemblea Nazionale) di partiti politici posti alle estremità (opposte) dell'arco parlamentare poco propensi al "dialogo", il costante aumento della spesa pubblica e delle istanze sociali. Diviene chiaro che in questo quadro la sfiducia ai vari Governi rappresenta un messaggio

⁵⁹ In senso simile S. Ceccanti, *La crisi odierna della Quinta Repubblica: qualche ipotesi sulla sua natura e sulle possibili vie d'uscita*, in *Federalismi.it*, 24-9-2025, www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?eid=754&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F24092025153252%2Epdf&content=La%2Bcrisi%2Bodierna%2Bdella%2BQuinta%2BRepubblica%3A%2Bqualche%2Bipotesi%2Bsulla%2Bsua%2Bnatura%2Be%2Bsulle%2Bpossibili%2Bvie%2Bd'uscita&content_auth=%3Cb%3EStefano%2BCeccanti%3C%2Fb%3E.

(implicito) di sfiducia nei confronti del Presidente che li ha nominati e, forse, l'unica via per uscire dall'*impasse* sarebbe costituito dalle dimissioni di Macron che invece pare determinato a portare a termine il suo mandato, stante l'impossibilità di candidarsi alle prossime elezioni del 2027, come da dettato costituzionale.

4. La crisi di governo in Germania

Una consuetudine della dottrina, profondamente radicata nella riflessione costituzionale nazionale e nella scienza gius-comparativa, associa la forma di governo tedesca ad un'opera di consapevole e progressiva razionalizzazione dell'esercizio del potere pubblico. Dinnanzi all'interprete si comporrebbe il quadro di un edificio costituzionale stabile, saldo nel suo ancoraggio ad un complesso sistema di meccanismi istituzionali consolidati, predisposti a reagire spontaneamente e con prevedibilità alle sollecitazioni provenienti dal magma politico. Non solo l'ingranaggio statale tedesco risponderebbe alle leggi fisse della meccanica istituzionale, ma la stessa storia costituzionale tedesca potrebbe essere interpretata come il cammino verso la *Costituzione come macchina*, segnato dal superamento delle contraddizioni e dalla loro integrazione in una sintesi eccellente.

Tuttavia, la crisi del Gabinetto Scholz e le vicende politiche e costituzionali che ne sono conseguite proiettano un'ombra inquietante sull'immagine di stabilità politica appena tratteggiata. La storia costituzionale della Repubblica Federale non è stata immune dalle crisi di governo, talvolta risoltesi generando nuovi assetti politici in sostanziale contrapposizione con lo *status quo ante*⁶⁰. Né lo spettro della crisi

⁶⁰ Il 1° ottobre del 1982 si verificò l'unica fortunata applicazione dell'istituto del *konstruktives Misstrauensvotum*, previsto dall'art. 67 GG, che la storia costituzionale della Repubblica Federale abbia ad oggi conosciuto. Tuttavia, la vittoriosa invocazione dell'art. 67 nei confronti del Gabinetto Schmidt non si esaurì semplicemente nel mero succedersi di esecutivi connotati da una maggioranza politica differente. Si trattò, invece, della tappa fondamentale del complesso processo di trasformazione al quale l'ordine politico tedesco-occidentale stava andando incontro. Anzi, si potrebbe arguire che il ricorso alla sfiducia costruttiva risultò efficace proprio perché sussistevano le condizioni strutturali per il mutamento del paradigma politico dominante. Il ricorso ad uno strumento costituzionale così incisivo imponeva la presenza legittimante di uno smottamento politico altrettanto straordinario, tale da richiedere un vero e proprio *réalignement* istituzionale a fronte del mutato *Zeitgeist* politico-culturale. Non a caso si parlò, anche allora come oggi, in termini di *Wende*, di una «inversione di rotta, di un rovesciamento di posizioni rispetto alla piattaforma che era stata propria, almeno nella sua formulazione originaria, della coalizione social-liberale sin da quando questa era stata una fusione di volontà politiche» (cfr. E. Collotti, *Dalle due Germanie alla Germania unita*, Torino, 1992, 109). Né è da sottovalutare la caratura etica che alcuni esponenti della nuova maggioranza intesero attribuire alla grande trasformazione, al punto da esprimere, per lo storico, «il rigetto totale di una visione del mondo e non solo di un programma politico, e cioè la tendenza a contrapporre universi ideali totalizzanti, per cui implicava una visione catastrofica e catartica insieme» (cfr. *ibidem*; cfr. anche G. Corni, *Storia della Germania. Dall'unificazione alla riunificazione. 1871-1990*, Milano, 1995, 393-400). Tutto ciò potrà apparire più chiaro se letto alla luce delle vicende che precedettero la caduta del terzo gabinetto presieduto da Helmut Schmidt e la formazione del primo Governo Kohl, le quali videro il crescente isolamento del Cancelliere a livello internazionale accompagnarsi alla rottura della coalizione social-

costituzionale è stato in passato ad essa del tutto estraneo, benché sempre ricondotto nei binari sicuri della ricomposizione istituzionale⁶¹ o della

liberale, ormai polarizzata su visioni di politica economica antitetiche: quella tradizionalmente social-riformista dei socialdemocratici e quella, ormai più coerente con gli orientamenti prevalenti nell'ecumene occidentale e sostenuta soprattutto dal Ministro delle finanze liberaldemocratico Lambsdorff, proiettata su una forma specificatamente tedesca di conservatorismo fiscale. Nessuna di queste condizioni sussistette nel contesto in cui, nel 1972, fu invocato il *konstruktives Misstrauensvotum* contro il Gabinetto Brandt. In quel caso la mozione di sfiducia si resse sulla diffidenza, nutrita anche da alcuni esponenti della maggioranza, nei confronti della politica estera del Cancelliere, senza però che ad essa si accompagnassero né un'adeguata autocoscienza internazionale né un consenso contrario sufficientemente diffuso e trasversale. Al contrario: l'*Ostpolitik* di Brandt si inserì a pieno titolo nel paradigma allora dominante nelle relazioni internazionali e rappresentò un bilanciato ma vigoroso strumento di affermazione della Repubblica Federale nell'accidentato ed aleatorio percorso verso l'unità nazionale. Del resto, si ricorderà che *Ostpolitik* significò soprattutto politica di sicurezza su Berlino, che la *Deutsche Frage* non in alcun modo venne chiusa dal Governo e che le rivendicazioni nei confronti dei territori storicamente tedeschi al di là dell'Elba ed anche dell'Oder (quest'ultime abbandonate dalla CDU solo in occasione della riunificazione) non avrebbero potuto in alcun modo corrispondere alla strategia di distensione allora perseguita dai tutori della sovranità tedesco-occidentale; su quest'ultimo punto, cfr. M. Stürmer, *I confini della potenza. L'incontro dei tedeschi con la storia*, Bologna, 1996, 136-162; E. Collotti, *Dalle due Germanie alla Germania unita*, op. cit., 5-58.

⁶¹ Un recente esempio di malfunzionamento della macchina costituzionale tedesca, debitamente corretto ma comunque sintomatico del manifestarsi di crepe sempre più pervasive nell'edificio costituzionale tedesco, potrebbe essere individuato nel tortuoso processo di formazione del IV Gabinetto Merkel, che vide l'intervento del Presidente federale Steinmeier ai fini di garantire la difficile trattativa tra i partiti maggioritari. L'intervento del Presidente quale *Kanzlermacher*, inusuale rispetto alla posizione di sostanziale neutralità da questi assunta nell'ordine costituzionale, consentì un rinnovato accordo tra i partiti della coalizione uscente (CDU/CSU da una parte e SPD dall'altra) sulla base di un programma politico di più marcata sintesi tra quello delle due forze politiche; cfr. A. De Petris, *La Germania tra crisi politica, Grandi Coalizioni ed inediti attivismi istituzionali*, disponibile sul sito dell'Associazione DPCE, 15-2-2018, www.dpce.it/la-germania-tra-crisi-politica-grandi-coalizioni-ed-inediti-attivismi-istituzionali.html. Si osserverà che raramente il *Bundespräsident* è intervenuto in termini tanto incisivi negli affari politici correnti della Repubblica Federale, tantomeno in qualità di garante degli equilibri istituzionali della stessa. Un esempio in questo senso potrebbe essere ricercato nella decisione del Presidente Heuss di impedire, per ragioni di opportunità istituzionale, la nomina a Ministro della Giustizia di Thomas Dehler nel II Gabinetto Adenauer a fronte delle aspre critiche da questi avanzate nei confronti del Tribunale costituzionale federale. Più complesso il caso dell'intervento del Presidente Carstens, poi confermato da una sentenza del Tribunale costituzionale (BVerfGE 62, 1) a sostegno della richiesta di scioglimento anticipato del Bundestag avanzata dal Cancelliere Kohl, in seguito all'esito sfavorevole del voto di fiducia da questi consapevolmente provocato. La straordinarietà della presa di posizione di Carstens non sarebbe da ricercarsi tanto nella decisione di sanzionare la cessazione della legislatura, quanto nella difformità della giustificazione addotta dal Cancelliere rispetto alla *ratio* dell'articolo 68, suffragata dal precedente di Brandt nel 1972; cfr. *infra*, sub 2. Parimenti irrivali furono i tentativi del Presidente Lübke di intervenire autoritativamente sulla scelta di alcuni ministri del III – in questa circostanza rispetto all'individuazione del proprio successore alla guida del dicastero degli affari agricoli – e IV Gabinetti Adenauer e del II Gabinetto Erhard.

risoluzione giuridico-costituzionale⁶². Neppure la caduta del Gabinetto Scholz presenta i crismi dell'eccezionalità quanto agli strumenti costituzionali che l'hanno governata. È invece possibile rinvenire elementi di straordinarietà nei presupposti ed esiti della sua crisi, i quali impongono di non soffermarsi sulla rassicurante regolarità del procedimento di risoluzione formale, incarnato dalla relazione triadica di sfiducia, celebrazione delle elezioni parlamentari e formazione di una nuova e parzialmente alternativa coalizione di governo. Essi invitano l'interprete a non arrestare l'analisi costituzionale alla superficie del caso critico, definito grazie agli strumenti propri dell'ordine costituzionale positivizzato, ma a scavare più a fondo nella realtà costituzionale concreta ed attuale.

La straordinarietà è innanzitutto da ricercarsi nell'innescio della crisi, determinato dall'impossibilità di ricomporre le diverse letture della costituzione finanziaria (*Finanzverfassung*)⁶³ del paese all'interno della maggioranza di governo, inevitabile corollario dell'irriducibile conflitto tra rigidità della norma costituzionale e realtà politica.

Del pari straordinario e decisivo è il secondo elemento che ha minato la legittimità politica del Governo Scholz, vale a dire la novità rappresentata dai risultati delle competizioni elettorali celebratesi in alcuni *Länder* orientali al volgere dell'estate del 2024. Esse hanno infatti visto l'affermazione, quali forze politiche di fondamentale rilevanza, di alcuni partiti apparentemente portatori di un *ethos* costituzionale ben differente rispetto a quello che la Repubblica federale vorrebbe rappresentare: *Alternative für Deutschland*, di ispirazione primariamente nazional conservatrice⁶⁴, e l'opzione di sinistra radicale identificabile nel *Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit*⁶⁵. L'elemento di radicale novità dato dall'irruzione di queste nuove formazioni non si è tuttavia arrestato alle elezioni locali, ma ha trovato conferma nelle elezioni anticipate del Bundestag e nel procedimento di scioglimento nei confronti di AfD, appena avviato nella sua fase preliminare.

⁶² Ci si riferisce in particolare alle sentenze del Tribunale costituzionale federale del 1983 (BVerfGE 62, 1) e del 2005 (BVerfGE 114, 121) che hanno definito i confini di legittimità della richiesta di scioglimento anticipato del Bundestag.

⁶³ Nell'attuale *Zeitgeist* politico-culturale pare opportuno preferire la definizione di «costituzione finanziaria», anziché di «costituzione economica», in quanto «più efficace per invertere una certa “Costituzione economica” prescrittiva in senso stretto, che sottragga alla decisione politica e al legislatore la decisione economica»; cfr. F. Saitto, *Per una critica della “Costituzione economica” nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa*, in *DPCE online*, 2020, 1, 395, 413; più diffusamente, cfr. F. Saitto, *Economia e Stato Costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione Economica” in Germania*, Milano, 2016.

⁶⁴ Per una più dettagliata analisi del fenomeno di *Alternative für Deutschland* (d'ora innanzi: Afd) si considerino F. Decker, «*Alternative für Deutschland*». *The Belated Arrival of Rightwing Populism in the Federal Republic*, in G. Pallaver, M. Gehler, M. Cau (Eds.), *Populism, Populists, and the Crisis of Political Parties. A Comparison of Italy, Austria, and Germany 1990–2015*, Berlin, 2018, 199–216; G.E. Rusconi, *Dove va la Germania? La sfida della nuova destra populista*, Bologna, 2019; V. Weiß, *Das Deutsche Demokratische Reich: wie die extreme Rechte Geschichte und Demokratie zerstört*, Stuttgart, III ed., 2025; si veda anche: W.J. Patzelt, trad. ita. *La prevedibile ascesa dell'AFD*, in *Limes*, 2024, 6, 155–166.

⁶⁵ D'ora innanzi: BSW; fin ora la letteratura scientifica non si è adeguatamente occupata di questa formazione politica di recente fondazione; si rinvia comunque ad *infra* per una breve accenno.

Parrebbe così emergere il profilo di un sommovimento ben più intenso di quello culminato nella *Regierungskrise* e che esprimerebbe una crisi radicale della «costituzione» tedesca, nella misura in cui si aderisca ad una cognizione non meramente formale di «costituzione». È così che gioca la dicotomia concettuale ben espressa nella lingua tedesca dai lemmi *Verfassung* e *Konstitution/Verfassungsgesetz*: la «forma rappresentativa»⁶⁶, cristallizzata nel testo giuridicamente vincolante del *Grundgesetz*, non ne verrebbe investita, quanto invece l'ordine politico concreto dello Stato così come esso ha trovato espressione e si è radicato nei rapporti di forza ed in quelli istituzionali, nell'assetto economico-politico e nelle idealità che costituiscono il substrato etico sul quale si fonda lo Stato. La crisi di governo ha dunque svolto la funzione di catalizzare la crisi della costituzione finanziaria e quella dell'ethos costituzionale, consentendo l'affiorare di aporie profondamente iscritte nell'ordine costituzionale tedesco. Quest'ultimo ha agito rapidamente nel fornire delle risposte al rivolgimento, placandone apparentemente le manifestazioni più potenzialmente corrosive mediante la loro emarginazione o nel tentativo di ricondurle entro i binari di una presupposta normalità costituzionale. Occorrerà valutare se questi interventi sulle patologie dell'ordinamento poggino su saldi presupposti di legittimità concreta o se invece non rischino di occultare o, alla peggio, acuire tensioni irrisolvibili pronte a riemergere con maggior forza distruttiva. È in questa valutazione che emerge, ancora una volta e con particolare intensità, la capacità della categoria concettuale della «crisi» di farsi criterio ermeneutico della modernità politica, nella duplice accezione di deviazione morbosa rispetto ad uno stato di ordinaria normalità e di momento del giudizio decisivo, propedeutico alla costituzione di un ordine rinnovato⁶⁷.

4.1 Il *Martinstag* del Cancelliere Scholz

⁶⁶ Il concetto di «forma rappresentativa» è tratto dalla riflessione ermeneutica di Emilio Betti, il quale intese così definire la combinazione «di rapporto unitario di elementi sensibili, idoneo a serbare l'impronta di chi l'ha creato» e il «manifestarsi a noi, facendo appello alla nostra intelligenza, [di] un altro spirito diverso dal nostro e tuttavia intimamente affine al nostro»; cfr. E. Betti, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici. Teoria generale e dogmatica*, G. Crifò (cur.), II ed. riv. e ampl., Milano, 1971, 5-6 (già in Id., *Le categorie civilistiche dell'interpretazione*, Milano, 1948, 3); cfr. anche Id., *Teoria generale della interpretazione*, vol. I, Milano, 1955, 157-342. Certo è che un drammatico rivolgimento del substrato spirituale del quale l'interprete vive e si nutre non potrà che incidere anche sulla capacità di quest'ultimo di mantenersi fedele al canone dell'adeguazione dell'intendere. Se la diastasi tra oggetto e soggetto dell'interpretazione troppo profonda: ne conseguirà snaturamento dell'oggetto, della forma che perde capacità di concreta di convogliare concretamente la rappresentazione originaria.

⁶⁷ Per un'analisi del concetto di «crisi» quale categoria ermeneutica attraverso al quale interpretare la modernità politica, cfr. R. Koselleck, *Krise*, in O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck (Eds.), *Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. III, Stuttgart, 1982, 617-650; Id., *Critica illuminista e crisi della società borghese*, Bologna, 1972, 201-259; cfr. G. Imbriano, *Le due modernità: critica, crisi e utopia in Reinhart Koselleck*, Bologna, 2016, per un'analisi puntuale dello sviluppo della riflessione storico-filosofica di Koselleck.

Definito il quadro concettuale dal quale l'analisi prende avvio, è necessario esaminare gli eventi politico-istituzionali nei quali la crisi si è manifestata, conducendo in concreto ai recenti rivolgimenti costituzionali.

L'elemento scatenante della *Regierungskrise* ha avuto carattere tipicamente endogeno alla compagine governativa. Esso si è sostanziato nella radicale difformità di vedute circa gli obbiettivi di politica finanziaria da perseguire, vedendo una contrapposizione irriducibile tra il Cancelliere ed il suo Ministro dell'economia Habeck – esponenti l'uno della socialdemocrazia tedesca e dunque, del partito guida della coalizione, l'altro del secondo partito di maggioranza in ordine di plusvalore politico, il *Bündnis 90/Die Grünen* – da una parte, e, dall'altra, il Ministro delle Finanze Lindner, allora segretario della formazione azionista di minoranza del governo, il Partito liberal-democratico. Il 6 novembre 2024, ad una settimana dal *Martinstag*, quando i tedeschi si apprestano a festeggiare l'ultima luce prima dell'inverno, il Cancelliere Scholz, invocò l'articolo 64, comma 1 GG, per ottenere la rimozione dall'esecutivo del Ministro Lindner e, contestualmente al ritirarsi dal Gabinetto degli altri ministri liberal-democratici, avanzò la richiesta di un voto di fiducia chiaramente propedeutico allo scioglimento del Bundestag ai sensi dell'articolo 68, comma 1 GG. Si osserverà che il Cancelliere avrebbe preferito situare il voto di sfiducia nel gennaio dell'anno 2025, al fine di garantire al proprio esecutivo, per quanto ormai minoritario, l'assunzione entro quella data di almeno una parte degli interventi di politica economica ritenuti necessari e con l'esito di fissare la celebrazione delle elezioni in primavera. Tuttavia, a fronte della richiesta congiunta di gran parte dei partiti d'opposizione – con la vistosa eccezione del partito *Die Linke*, probabilmente disponibile a sostenere alcuni delle proposte legislative del Governo – il voto di fiducia venne fissato per il 16 dicembre. All'esito prevedibilmente sfavorevole dello stesso e di una serie di fallimentari colloqui con gli esponenti apicali dei partiti rappresentati al *Bundestag*, il Presidente federale, preso atto dell'impossibilità di favorire la costituzione di una nuova maggioranza di governo, accettò di sciogliere formalmente la camera il 27 dicembre e di stabilire il 23 febbraio 2025 quale data per la celebrazione delle elezioni parlamentari federali⁶⁸.

Né il licenziamento di un ministro da parte del Cancelliere, a fronte di una grave incompatibilità rispetto a scelte fondamentali di politica governativa, né il ricorso al voto di fiducia, quale leva costituzionalmente positivistata per ottenere lo scioglimento anticipato del *Bundestag*, rappresentano un'anomalia nella tradizione costituzionale della Repubblica federale. Tuttavia, i presupposti che hanno giustificato in concreto il ricorso all'uno e all'altro istituto sono invece espressivi della natura eccezionale della crisi costituzionale tedesca ed è sotto questa luce che occorrerà valutarli.

4.2 La rimozione del Ministro Lindner come fattore di emersione della *Finanzverfassung* in crisi

⁶⁸ In generale sulle elezioni tedesche e le loro conseguenze, cfr. A. De Petris, *Una Germania senza freno, ovvero: trasformare una crisi in catarsi*, in *DPCE online*, 2025, 1, 23.

Per quanto riguarda la rimozione del Ministro Lindner dalla compagine governativa, non si tratta, come si è accennato, di un atto inconsueto o irrituale da parte di un Cancelliere, di per sé espressivo di una crepa nel muro della legalità costituzionale: l'istituto è infatti espressamente previsto dall'articolo 64, comma 1 GG. È importante rimarcare che la sua giustificazione sistematica non andrà ricercata tanto in quella definizione nebulosa e storicamente situata che è la cosiddetta *Kanzlerdemokratie*⁶⁹, la quale postulerebbe una preminenza sostanziale e non solo funzionale del Capo del governo federale sui componenti del proprio Gabinetto. Al contrario, proprio la *Staatsleitung* congiunta di Governo e Parlamento, a suo

⁶⁹ Si tratta di una terminologia tanto fortunata quanto foriera di equivoci. Seguendo Ernst Fraenkel, la dottrina giuspubblicistica contemporanea ha reinterpretato la parola *Kanzlerdemokratie* per descrivere la posizione di preminenza che i Cancellieri tenderebbero ad occupare in seno al Governo. Essa discenderebbe tanto dalla prassi politica concreta che dal combinato di istituti disposti dal Grundgesetz, soprattutto con riguardo agli articoli 65, comma 1, in materia di definizione e direzione dell'indirizzo politico, e 64, comma 1, il quale disciplina la rimozione dei ministri dall'esecutivo da parte del Presidente su proposta del Cancelliere, in combinato con gli articoli 67 (voto di fiducia) e 68 (sfiducia costruttiva). Secondo questa ricostruzione, fortemente influenzata dalla fiducia nella capacità del dettato costituzionale positivo di fondare da sé l'ordine politico, il Cancelliere andrebbe ad assumere una posizione poco distante da quella del Primo Ministro britannico. Tuttavia, questa tesi non pare trovare adeguato conforto né in un più accurato esame delle origini dell'espressione, né tantomeno nella concreta vita costituzionale. Il conio della parola *Kanzlerdemokratie* si deve infatti alla riflessione politologica risalente al cancellierato di Adenauer ed il suo significato deve essere compreso alla luce di quella ben precisa condizione storica e costituzionale. Tanto nella penna dei vigili tutori della neonata democrazia tedesca che in quella dei sostenitori del Cancelliere *kölsch*, *Kanzlerdemokratie* avrebbe dovuto denotare il regime non privo di tendenze paternalistico-autoritarie istituito nella prassi istituzionale dal Cancelliere Adenauer. I primi decenni di vita della Repubblica Federale furono infatti di una sostanziale "fuga" dal parlamentarismo, protratta ben al di là del dettato positivo del Grundgesetz. Questa "fuga" si sarebbe sostanziata innanzitutto nella tradizionale autonomia burocratica dei dicasteri, la cui attività risultava di fatto sottratta alla sanzione parlamentare, e nella quale si potrebbe ravvisare quello che autore ha definito l'immanente dualismo tra parlamentarismo e burocrazia che contraddistingue la storia costituzionale tedesca. All'autonomia burocratica dei dicasteri rispetto all'organo parlamentare, ereditata dalla tradizione imperiale, avrebbe corrisposto l'accentramento delle funzioni di coordinamento in capo al *Bundeskanzleramt*, funzionale rispetto al carattere plebiscitario, esponentiale della volontà statale, che il Cancelliere Adenauer attribuiva alla propria carica. Non a caso in quegli anni lo storico d'ispirazione marxista Collotti si spingeva a ritenere più calzante un parallelo tra l'ordine costituzionale tedesco-occidentale e quello del *Persönliches Regiment* guglielmino, anziché con il parlamentarismo dello *Zwischenreich* di Weimar. D'altra parte, l'erosione della caratura personalistica della *Kanzlerdemokratie* si verificò proprio alla luce degli sviluppi di fatto cui è andata incontro la democrazia tedesca e da ricercarsi soprattutto nell'accresciuta professionalizzazione dei partiti, che si verificò a partire dagli anni '60 del secolo scorso, e nell'autonomizzazione ideologica dei partiti minori altrimenti membri della "coalizione borghese"; E. Fraenkel, *Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus*, in 8(4) *VfZ* 323, 328-329 (1960); R. Altmann, *Das Erbe Adenauers*, Stuttgart-Degerloch, 1960, 32; E. Collotti, *Storia delle due Germanie. 1945-1968*, Torino, 1968, 177; F. Meinel, *Germany's Dual Constitution. Parliamentary Democracy in the Federal Republic*, Oxford-London, 2021, 46-56.

tempo descritta da Ernst Friesenhahn⁷⁰, imporrebbe la salvaguardia di un vincolo fiduciario che non vincola i ministri solo alle decisioni del Cancelliere, ma anche alla “logica del processo democratico”⁷¹. Quest’ultimo vede infatti l’investitura diretta del *Bundestag* da parte della volontà popolare espressa nella competizione elettorale, della quale il Cancelliere, unico titolare del rapporto di fiducia, è poi indirettamente depositario della volontà politica in qualità di ente esponenziale del Governo. La mancata previsione costituzionale della mozione di sfiducia individuale nei confronti di un ministro e la corrispondente attribuzione della facoltà di licenziamento in capo al Cancelliere certamente vanno a schermare la posizione istituzionale del ministro rispetto agli umori dei partiti e, perciò, a rafforzare in linea teorica la stabilità della forma di governo tedesca.

Tuttavia, la necessità di tutelare il ministro si spiega anche alla luce della caratura più eminente politicamente che amministrativa assunta dall’ufficio rispetto al passato. Alla nuova dimensione della funzione ministeriale, che trascende il mandato meramente esecutivo, corrisponde innanzitutto una compressione almeno parziale dell’indipendenza del ministro dall’esecutivo considerato nella sua dimensione collegiale. Quest’indipendenza parcellizzata oggi si coniuga essenzialmente in termini *Ressortautonomie* (vale a dire: autonomia funzionale nella direzione del dicastero) e, per come la vita costituzionale si è concretamente sviluppata, sconta limiti riconducibili soprattutto alle funzioni di coordinamento che il *Bundeskanzleramt*, creato ed articolato in *Spiegelreferate* da Hans Globke, ha via via visto assumere in maniera sempre più pronunciata a partire dalla direzione di Horst Ehmke⁷². Sotto quest’aspetto, ci si trova ancora in presenza di profili che però non investono direttamente “la logica del processo elettorale”, ma che, semmai, vengono giustificati da ragioni di efficienza amministrativa o riconducibili alla capacità specifica del Cancelliere di personificare l’indirizzo di governo. Ciò che invece assume realmente importanza ai fini di comprendere l’istituto della revoca delle funzioni ministeriali è da ricercarsi nell’ormai consolidata sovrapposizione tra funzione ministeriale e titolarità di un mandato parlamentare, da una parte, e nella qualificazione del Cancelliere come garante di un mandato politico democraticamente legittimato, dall’altra. Il primo aspetto conferisce al ministro una propria dimensione di autonomia politica, forte di una legittimazione democratica diretta da parte degli elettori del partito cui egli fa capo, che era pressoché assente nella tradizione burocratica della storia costituzionale antecedente. La legittimazione politica del ministro dovrà

⁷⁰ Cfr. E. Friesenhahn, *Parlament und Regierung im modernen Staat*, in 16(9) *VVDStRL* 37 (1958).

⁷¹ P. Badura, *Das politische Amt des Ministers*, in D. Murswiek, U. Storost, H.A. Wolff (Hrsg.), *Staat - Souveränität - Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2000, 295, 296.

⁷² Sul *Bundeskanzleramt*, cfr. in termini generali F. Meinel, *Germany’s Dual Constitution*, op. cit., 49-52; più nello specifico, cfr. J. Brauneck, *Die rechtliche Stellung des Bundeskanzleramtes: Rechtliche Grenzen für Organisation, Handeln und Kontrollierbarkeit des Bundeskanzleramtes*, Baden-Baden, 1994; per un’analisi storicamente orientata delle prime fasi di sviluppo dell’ufficio della Cancelleria, cfr. S. Schöne, *Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte*, Berlin, 1968.

però combinarsi con un'altra e non meno intensa forma di legittimazione democratica, per quanto indiretta: quella del Cancelliere, portatore di uno specifico programma di governo, sulla cui sanzione si basa il rapporto fiduciario instaurato con il *Bundestag* ai sensi dell'articolo 63 GG, ed al quale il ministro è tenuto a conformarsi. È qui che entra realmente in gioco la sostanza del principio di democrazia nella sua declinazione fiduciaria all'interno del Governo. Il Cancelliere non invocherà il licenziamento del ministro disobbediente o divenuto politicamente scomodo nell'esercizio di prerogative quasi sovrane, le quali risulterebbero comunque mediate dal vettore presidenziale. Al contrario, come ebbe ad illustrare Peter Badura, «la peculiarità del rapporto d'ufficio tra Capo del governo e ministro si spiega con la posizione organica e funzionale del loro ufficio»⁷³: il mandato politico triadico che procede dal corpo elettorale nell'esercizio delle proprie prerogative elettorali al *Bundestag* e da quest'ultimo al Cancelliere, sostanziandosi nel programma di governo sul quale si fonda il rapporto fiduciario, impone la salvaguardia di quest'ultimo da parte dell'organo apicale dell'esecutivo. Perciò è sempre la logica democratica, sottesa dal processo elettorale, a consentire al ministro e parlamentare di sottrarsi alle indicazioni della politica di governo e, al contempo, a vocare *naturaliter* il Cancelliere a sanzionare il ministro che se ne discosti o venga meno alle aspettative, per ragioni di opportunità strettamente connesse alla coerenza interna della compagine governativa. Non sono mancati casi nei quali un ministro si sia discostato dalle indicazioni del Cancelliere senza subirne dirette conseguenze⁷⁴. Di converso, non sono mancati casi nei quali il ministro, pienamente consapevole della divergenza di vedute con la maggioranza di governo su questioni politiche d'indirizzo, abbia scelto di ritirarsi autonomamente, senza sollecitare l'intervento sanzionatorio del Cancelliere⁷⁵. D'altro canto, la prassi costituzionale pare suggerire che il

⁷³ P. Badura, *Das politische Amt des Ministers*, op. cit., *ibidem*.

⁷⁴ Tra i casi significativi più degni di nota, si potranno ricordare quelli di Jakob Kaiser, allora Ministro delle questioni pantedesche, il quale nel 1955 votò contro la ratifica del Trattato della Saar, o, più recentemente, di Horst Seehofer, che conservò il proprio ufficio di Ministro degli Interni fino allo scadere del mandato del IV Gabinetto Merkel pur avendo pubblicamente avversato le politiche in fatto d'immigrazione perseguite da quest'ultimo. D'altronde, si osserverà che, nel primo caso, sussisteva una spaccatura interna al II Gabinetto Adenauer che coinvolgeva ben più ministri e che Kaiser si discostò dalla linea di governo nell'esercizio del proprio mandato parlamentare. Per quanto concerne invece il caso di Seehofer, a favore della permanenza in carica del ministro cristiano-sociale pesò la rilevanza in termini di rappresentanza elettorale del suo partito, coeso attorno al Ministro degli Interni, e la radicata tradizione politica che non consente di scindere il rapporto di collaborazione tra cristiano-democratici e cristiano-sociali.

⁷⁵ Esempi particolarmente vistosi in questo senso furono quelli del Ministro degli Affari Esteri Heinrich von Brentano, il quale lasciò il proprio dicastero in seguito ad un mutamento di equilibri interno alla coalizione di governo; quello di Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, la quale si dimise in ragione della disapprovazione del proprio gruppo parlamentare nei confronti di alcune scelte politiche assunte dal proprio dicastero; quello di Oskar Lafontaine, dimessosi poiché si era trovato a non condividere diverse scelte di politica finanziaria assunte dal I Gabinetto Schröder. Altri casi di dimissioni sono stati dovuti a ragioni opportunità politica non correlata a dissidi interni alla coalizione (si pensi al caso di Bodo Hombach o a quello del Ministro della difesa Guttenberg); in generale, cfr. J. Fischer, A. Kaiser, *Hiring and firing ministers under*

ricorso al licenziamento anticipato dei ministri sgraditi sia uno strumento ordinario nelle mani del Cancelliere. Nelle circostanze concrete della vita costituzionale, però, anche uno strumento ordinario diventa innesco d'eccezione dal quale la crisi costituzionale può scaturire.

Nello specifico, il *casus belli* per lo scontro intergovernativo tra il Ministro delle Finanze e la diarchia Scholz/Habeck fu il rifiuto, da parte del primo, di suffragare la proposta di istituire un fondo finanziato a debito per promuovere investimenti da parte delle imprese al fine di coprire le perdite nel bilancio statale. Il Ministro Lindner avanzò infatti una controproposta polemica, chiaramente incompatibile con l'indirizzo di governo perseguito fino ad allora, nella quale, facendo appello ai fondamenti dell'ortodossia finanziaria tedesca, invocò importanti decrementi nella pressione fiscale e nella spesa pubblica. Più precisamente, Lindner prospettò l'abrogazione del cosiddetto *Solidaritätszuschlag* («sovratassa» o anche «contributo di solidarietà»), cioè un'imposta supplementare applicata su quella relativa al reddito delle persone fisiche e a quella sulle società ed originariamente introdotta soprattutto al fine di finanziare l'unificazione tedesca; l'arresto immediato degli interventi regolativi in campo socioeconomico; il ricollocamento di dieci miliardi di euro già stornati dal bilancio per finanziare il programma sui semiconduttori; la radicale decurtazione delle politiche ambientali promosse dalla coalizione in campo energetico⁷⁶. In tal modo, Lindner sarebbe andato a minare i presupposti della fragile *Ampelkoalition* tra socialdemocratici, verdi e liberaldemocratici inaugurata nel dicembre del 2021. Quest'ultima si reggeva su un ambizioso programma di rilancio e rinnovamento dell'economia tedesca, che avrebbe dovuto coniugare il rilievo tradizionalmente accordato alle politiche di risparmio pubblico con un più vigorosa spesa sociale in termini di lotta al cambiamento climatico, edilizia popolare e modernizzazione del sistema pensionistico. Si osserverà che l'instabilità della coalizione e gli ampi divari in materia di politica economica tra i suoi azionisti si erano già manifestati nella primavera del 2022 in occasione del piano per la riduzione dei costi del carburante proposto dal Ministro Lindner.

L'aspetto più interessante della crisi di governo innescata dal Ministro delle Finanze va individuato nella sua giustificazione di fondo, vale a dire la fedeltà ai principi della «costituzione finanziaria», cristallizzati nella positività del dettato costituzionale e confermati dal Tribunale costituzionale federale. Occorrerà perciò soffermarsi brevemente sulle fasi di crescente contrasto attraversate dal Gabinetto Scholz prima di giungere allo scontro aperto interno alla maggioranza di governo.

Su impulso del Governo il Bundestag aveva infatti approvato la *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021* nel gennaio del 2022, uno dei primi atti della legislatura espressamente rivolto alla realizzazione delle politiche di contrasto alla crisi climatica caldeggiate dal centro-sinistra. Infatti, la legge

informal constraints: Germany, in K. Dowding, P. Dumont (Eds.), *The Selection of Ministers in Europe. Hiring and Firing*, 2nd ed., London, 2009, 21, 32-35.

⁷⁶ Si abbia riguardo al memorandum stilato da Christian Lindner in qualità di Ministro delle Finanze del Gabinetto Scholz ed intitolato *Wirtschaftswende Deutschland – Konzept für Wachstum und Generationengerechtigkeit*; esso è reperibile e liberamente consultabile all'indirizzo:

www.fdp.de/sites/default/files/2024-11/wirtschaftswende-deutschland.pdf.

del 2022 dispose retroattivamente il trasferimento al fondo speciale *Energie- und Klimafonds*, rivolto al contrasto alla crisi climatica, dell'autorizzazione inevasa a contrarre debito per l'ammontare di sessanta miliardi di euro che il legislatore tedesco aveva approvato con la legge di bilancio integrativa dell'anno precedente per adottare misure di contrasto alla pandemia da Sars-Covid 19. In seguito al ricorso per il controllo di costituzionalità astratto promosso da alcuni esponenti dell'opposizione, il Tribunale costituzionale dichiarò tale legge incostituzionale per contrasto con le disposizioni costituzionali che disciplinano il pareggio di bilancio (*Schwarze null*) e il freno all'indebitamento (*Schuldenbremse*). In particolare, rispetto all'articolo 115, comma 2 GG, la Corte ritenne che la natura eccezionale dell'indebitamento imponesse al legislatore oneri di motivazione, ritenuti non soddisfatti, circa il nesso causale tra la misura assunta e l'evento emergenziale al cui contrasto essa si sarebbe rivolta, escludendo invece la possibilità di ammettere prestiti ulteriori per perseguire obiettivi di politica generale⁷⁷. Inoltre, il principio di annualità del bilancio avrebbe escluso l'estensione dell'autorizzazione all'indebitamento⁷⁸. Per la Corte si trattò dunque di ribadire la rigidità della costituzione finanziaria adottata formalmente nel 2009. Il Governo reagì con l'adozione della legge di bilancio del 2024, la quale dispose di «di coprire parzialmente i buchi di bilancio con tagli ai sussidi agricoli e alle prestazioni sociali e con un contemporaneo aumento della pressione fiscale»⁷⁹. Risale all'ottobre dello stesso anno la proposta del Ministro Habeck di costituire un fondo finanziato a debito per promuovere investimenti da parte delle imprese, il quale avrebbe certamente sfiorato il limite per le entrate da indebitamento fissato dall'articolo 115 allo 0,35% in rapporto al prodotto lordo nominale annuo. Fu nei confronti di questa proposta che Lindner si rivolse polemicamente, prospettando un programma di riforma economica pienamente rispettoso dei vincoli costituzionali, ma in netto e radicale contrasto tanto con l'indirizzo di politica finanziaria del governo, quanto con le esigenze di una situazione economica generale intrappolata nei vincoli di bilancio e stremata da una congiuntura economica e politica sfavorevole.

Per certi versi, il confronto interno al Gabinetto Scholz potrebbe ricordare gli eventi che, nel 1982, precedettero la fortunata invocazione della sfiducia costruttiva nei confronti del Cancelliere Schmidt. In questo caso, l'indebolimento della posizione internazionale del Cancelliere socialdemocratico fece il pari con il conflitto, prima strisciante e poi conflagrato, tra le vedute di politica economico-finanziaria che fino ad allora erano state sostenute dalla coalizione social-liberale e quelle emergenti nei ranghi del socio di minoranza della stessa, ancora una volta il FDP. Sotto il primo profilo, il tentativo di Schmidt di proseguire l'*Ostpolitik* avviata dal Cancelliere Brandt si scontrò con la tendenza congiunturale del blocco occidentale ad una politica di accentramento delle politiche militari e di marcata chiusura nei confronti dell'Unione Sovietica e della sua area di influenza. Nello stesso tempo, il Ministro delle Finanze Lambsdorff, esponente liberaldemocratico di rilievo, presentò una serie di memorandum

⁷⁷ BVerfGE 167, 86 – 163 (133)

⁷⁸ *Ibidem*, (162-173).

⁷⁹ F. Musso, *La sentenza del 15 novembre 2023 del Bundesverfassungsgericht: politicità del bilancio dello stato versus vincoli costituzionali*, in *Riv. Corte conti*, 2024, 2, 37.

che contraddicevano esplicitamente le linee di politica economica della coalizione, esprimendo l'opzione per un mutamento di significato in senso più radicalmente neoliberale del concetto di economia sociale di mercato. I memorandum di Lambsdorff andarono a costituire l'architrave sulla quale si poggiarono le decisioni del Gabinetto Kohl e, più in generale, contribuirono ad adeguare il sistema economico e di previdenza sociale tedesco alla tendenza, comune nello spazio politico occidentale, a favore della liberalizzazione dei servizi ed alla compressione della pressione fiscale. Nel caso dello scontro Schmidt-Lambsdorff, dunque, la crisi si risolse effettivamente a favore di un cambio di passo negli assetti politici della Repubblica federale e nella consapevole adesione ad un nuovo modello di costituzione economica. La crisi del Gabinetto Scholz, invece, sembra essere indicativa della irriducibilità del contrasto tra posizioni di politica finanziaria strettamente vincolate al dettato costituzionale ed una proposta politica che avrebbe preso atto dell'obsolescenza della costituzione finanziaria vigente, cercando, seppur in maniera fallimentare, di sfruttarne le aporie per introdursi surrettiziamente.

Seppur non direttamente coinvolto nella vera e propria *Regierungskrise*, non si dovrà sottovalutare la posizione, cui si è accennato, assunta dal Tribunale costituzionale federale in termini di attiva tutela dell'ordine costituzionale vigente e i suoi effetti concreti sullo scollamento tra costituzione formale e realtà politica concreta. In effetti, la diastasi tra la razionalità normativa delle disposizioni costituzionali e la conformazione concreta dell'ordine politico vigente rappresenta il dilemma immanente nella storia del costituzionalismo. Essa va ad incidere prepotentemente sulla qualità tipica delle costituzioni formali, cioè la loro rigidità. Quest'ultima, posta a garanzia della funzione «contro-maggioritaria» che è propria di questo tipo costituzionale ed agendo in combinato con la nozione di legalità costituzionale che le anima, implica necessariamente un'attribuzione di competenza circa il significato normativo delle disposizioni ad un organo giurisdizionale od almeno, nel caso di gran parte degli ordinamenti costituzionali europeo-continentali, para-giurisdizionale, apparentemente isolato dalle logiche della politica. È ormai ampiamente discusso il rischio derivante dall'applicazione, da parte dell'organo giurisdizionale di garanzia costituzionale, di metodologie interpretative in senso evolutivo oppure dalla discrezionalità valutativa che l'adozione di tecniche di bilanciamento spesso implica. La prima eventualità comporterà una lesione della rigidità costituzionale stessa, mentre nella seconda ipotesi potrebbe verificarsi la compressione, non sempre giustificata, di un'altra legittima e democraticamente legittimata forma di discrezionalità: quella legislativa. Tuttavia, quanto emerge dalla decisione del Tribunale costituzionale federale in merito alla *Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021* suggerisce che un altro rischio si annidi nel caso in cui la supremazia della rigida legalità costituzionale risulti vincitrice sulla legittimità politica che agisce nell'ordinamento concreto e sul concreto regime di assetti istituzionali incardinatosi. Ci si riferisce al caso in cui la diastasi tra le esigenze della vita costituzionale e la normatività positiva delle disposizioni costituzionali, come interpretata dall'organo di garanzia costituzionale nel pieno rispetto dei canoni formali, sia tale da non poter essere ricomposta, generando perciò una crisi interna alla forma politica.

4.3 Dalla sfiducia alle elezioni

Rispetto alla decisione di invocare un voto di fiducia certamente fallimentare al fine di pervenire alla celebrazione di nuove elezioni parlamentari, sembrerebbe che il Cancelliere Scholz non abbia solamente agito nel pieno rispetto del dettato costituzionale, ma abbia addirittura restituito alla questione di fiducia la sua funzione originaria. Difatti, l'articolo 68 GG venne predisposto al fine di consentire ad un Cancelliere di minoranza di liberarsi di una maggioranza parlamentare ostile e riottosa. La vulgata tende invece ad interpretare l'istituto della questione di fiducia con le lenti di una male interpretata *Kanzlerdemokratie* e quindi in qualità di strumento volto a garantire al Cancelliere una legittimazione politica rafforzata e paraplebiscitaria. Tuttavia, una lettura di questo genere pare non reggere all'interpretazione sistematica dell'articolo 68 in combinato con gli articoli 81, comma 1, e 93, comma 1, paragrafo 1 GG. Questi ultimi, difatti, attribuiscono rispettivamente al Presidente federale la facoltà di dichiarare, su proposta del Governo federale, l'emergenza legislativa in seguito all'esito negativo del voto di fiducia, e al Tribunale costituzionale federale il compito di vagliare la legittimità della decisione del Presidente su richiesta dei membri del Bundestag, discendente dall'indipendenza della corte dagli altri organi costituzionali. Da essi emerge il quadro di un complesso sistema di garanzie e controlli sull'ordine costituzionale, tali da condurre, sotto la specie dell'eccezionalità, lo scioglimento anticipato all'esito sfortunato del voto di fiducia. Peraltro, il verbo (*können*), impiegato alla terza persona singolare dell'indicativo presente, indica la volontà del legislatore costituente di denotare in termini di mera facoltà l'azione del Capo di Stato di sciogliere il Bundestag, su richiesta del Cancelliere, entro ventuno giorni da un voto di fiducia sfavorevole. *A fortiori*, pare legittimo presumere che altrettanto facoltativa sia la prerogativa del Cancelliere di minoranza di avvalersi del voto di fiducia⁸⁰. L'interpretazione sistematica di queste disposizioni consiglia perciò di orientare l'istituto della questione di fiducia nel senso di un rimedio di riserva per ovviare all'inconveniente della irrimediabile compromissione della stabilità governativa, anziché nei termini di uno strumento positivo-costituzionale fornito al Cancelliere per veicolare su sé stesso una più ampia e solida legittimazione democratica direttamente sollecitata per mezzo del ricorso a nuove elezioni⁸¹.

Dunque, la decisione di pervenire a nuove elezioni, che il ricorso all'articolo 68, comma GG, da parte del Cancelliere Scholz certamente sottese, dovrà essere spiegata alla luce delle specifiche circostanze di fatto, tali da configurare una crisi della legittimità politica concreta. Quest'ultima,

⁸⁰ Sul punto cfr. la ricostruzione presentata in F. Meinel, *Germany's Dual Constitution*, *op. cit.*, 52-55.

⁸¹ L'implicito mutamento di significato dell'istituto in senso personalistico e plebiscitario ha coinciso con la sua invocazione nel 1982 da parte del Cancelliere Kohl, elevato alla Cancelleria dall'unico fortunato *Misstrauensvotum* che la storia costituzionale della Repubblica federale abbia finora conosciuto, contribuendo così a saldarlo nella prassi costituzionale. Si osserverà, tuttavia, che il ricorso allo scioglimento anticipato da parte del cancelliere Brandt – reduce vittorioso da un tentativo di sfiducia costruttiva – dieci anni prima corrispose pienamente alla *ratio* del dettato costituzionale.

però, non lambiva solo il Governo, gravemente impedito nell'esecuzione del proprio programma politico, ma anche il Bundestag, soggetto a crescente frammentazione, sia interna che esterna ai partiti rappresentati, e ad un'ormai opaca corrispondenza rispetto alla realtà politica chiaramente emersa al di fuori delle sue mura.

Per meglio comprendere la natura eminentemente critica dello scollamento tra la maggioranza di governo e la realtà politica *in fieri*, occorre considerare innanzitutto le crepe formatesi in seno alla maggioranza e ai partiti integrati nel sistema costituzionale. Sotto questo profilo si rileveranno cesure ben precedenti allo scontro tra le istanze di Socialdemocratici e Verdi, da una parte, e Liberaldemocratici dall'altra in materia di politica finanziaria. Difatti, come è noto, il Gabinetto Scholz si trovò a governare una congiuntura complessa tanto in termini economici che geopolitici. Per quanto il Cancelliere avesse sollecitato una vera e propria *Zeitenwende* che andasse a modificare radicalmente la postura della Germania nei rapporti internazionali ed il governo avesse varato misure molto concrete a sostegno dell'Ucraina nel conflitto con la Russia, non si potrà fare a meno di constatare la persistenza di una corrente interna alla socialdemocrazia tedesca ancora legata al mito dell'*Ostpolitik*. Quest'ultimo, procedendo da Schumacher, realizzato con Brandt ed Egon Bahr, giunge fino a Schröder e a Steinmeier, al quale, più ancora del Cancelliere Merkel è imputabile la politica di tolleranza nei confronti dello Stato russo. Peraltro, il mito dell'*Ostpolitik* si configura in termini qualitativamente differenti rispetto al *Wandel durch Verflechtung* perseguita sotto il cancellierato Merkel, in quanto portatore di una propria e concreta autonomia politica.

Ancor più rilevanti sono state le differenze di vedute emerse in seno alla maggioranza circa la *Brandmauer* erta nei confronti dell'AfD. Se, da una parte, il Ministro degli Interni Faeser non ebbe dubbi nell'invocare un più incisivo intervento del potere Statale nei confronti dei suoi elementi critici, il Vicepresidente del Bundestag Wolfgang Kubicki, esponente liberaldemocratico, sollevò seri interrogativi circa l'opportunità politica e culturale del *Kontaktschuld* operato nei confronti dei membri di AfD⁸². D'altra parte, mentre l'attuale presidente del *Bundesamt für Verfassungsschutz* (Ufficio federale per la protezione della Costituzione)⁸³ Haldenwang ha perseguito una politica di stringente monitoraggio delle attività potenzialmente eversive del partito, il suo predecessore Hans-Georg Maaßen, ora a capo di una piccola formazione politica conservatrice, favorirebbe espressamente la sua integrazione nel sistema dei partiti di governo. Infine, il partito *Die Linke* ha subito un'importante scissione che, guidata dal suo ex segretario, ha inteso recuperare istanze populiste di sinistra venate di tentazioni nazionaliste e deciso anti-atlantismo.

Tuttavia, quanto emerso in seno al Bundestag e alle agenzie amministrative espressione delle scelte politiche della maggioranza, deve

⁸² Cfr. R. Schuler, *Bundestags-Vizepräsident Kubicki: „Faeser ist eine Gefahr für unsere Demokratie“*, in *Nius*, 18-3-2024.

⁸³ Per una precisa analisi critica della storia e del funzionamento di quest'agenzia, cfr. D. Murswiek, *Verfassungsschutz und Demokratie. Voraussetzungen und Grenzen für die Einwirkung der Verfassungsschutzbehörden auf die demokratische Willensbildung*, Berlin, 2020.

essere considerato prodromico rispetto al radicale sommovimento nel sistema dei partiti anticipato dalle elezioni nei *Land* e poi confermato dalle elezioni legislative. Si tratta di un sommovimento che può essere compreso solo nei termini di un profondo ripensamento interno alla società tedesca e che parrebbe porre in discussione l'ethos costituzionale sul quale la Repubblica federale ha fondato gran parte della propria legittimità politica. Difatti, le competizioni elettorali in Turingia, Sassonia e Brandeburgo videro il preponderante affermarsi di due forze almeno parzialmente estranee alla tradizione costituzionale repubblicana. In Turingia, AfD, guidata da Björn Höcke, già esponente di punta della dissolta corrente radicale *Der Flügel*, guadagnò la maggioranza dei voti espressi, mentre in Sassonia e Brandeburgo il secondo posto a poca distanza rispettivamente dalla CDU e dal SPD; di converso, il BSW si attestò in terza posizione in ciascuna competizione elettorale. Nonostante il governo dei tre *Land* sia rimasto in mano in mano a forze pienamente iscritte nell'arco costituzionale – grazie ad accordi di coalizione che, nel caso della Turingia e del Brandeburgo, hanno però visto la partecipazione del BSW sulla base di intese con la dirigenza locale – il dato del successo di AfD assume un'importanza non trascurabile, a maggior ragione a fronte del risultato poi riportato nel corso delle elezioni generali del Bundestag. Difatti, mentre il BSW non ha potuto pervenire all'elezione di alcun deputato⁸⁴, il partito di destra ha ottenuto il 20,8% dei voti espressi, pari a poco più di dieci milioni di voti e tale da consentire l'elezione di centocinquanta due deputati. È significativo che la stessa tornata elettorale, pur a fronte di un importante aumento dell'affluenza ai seggi (dal 76,4% del corpo elettorale nel 2021 al 82,5%), abbia visto un netto crollo dei cosiddetti *Volksparteien*: per quanto la Cdu abbia raggiunto la maggioranza dei voti espressi, con il 28,5% si è trattato del peggior risultato della sua storia; lo stesso vale per il Spd, sceso al 16,4%. Sconfitti effettivi della tornata elettorale sono stati però soprattutto i Verdi (il cui successo è passato dal 14,7% del 2021 all'11,6%) e il FDP, che, attestandosi al 4,3%, non ha avuto accesso al Bundestag. È stato invece sorprendente il risultato di Die Linke, che, grazie ad un'imponente mobilitazione, è riuscita a superare le attese raddoppiando i voti ricevuti nella passata tornata elettorale federale e raggiungendo l'8,8% dei voti.

È però importante osservare come AfD abbia esteso la propria base elettorale tanto in termini assoluti che di bacino elettorale, riuscendo ad intercettare non solo parte rilevante del voto giovanile e dell'elettorato conservatore deluso soprattutto dalla Cdu, ma anche dell'astensione, e abbia confermato il proprio radicamento nei territori orientali. Questi ultimi due dati esprimono una crisi profonda dell'ethos costituzionale sul quale la Repubblica federale si è fondata e che è imperniato sul concetto di *freiheitlich-demokratische Grundordnung*, che varie disposizioni del Grundgesetz esprimono e la cui natura di chiave portante dell'ordinamento è stata specificata dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. La crisi non emerge dalle posizioni concretamente assunte dal partito in questione, le quali, seppur contraddistinte dalle venature *völkisch* tipiche

⁸⁴ Non è tuttavia mancata una contestazione da parte del BSW della legittimità dell'esclusione dal Bundestag; sul punto, cfr. A. De Petris, *Una Germania senza freno, op. cit.*

dell'estrema destra tedesca, non si distinguono particolarmente da quelle di altre formazioni della destra populista in materia sociale, di immigrazione e di spesa pubblica. Sotto questo profilo, semmai, ciò che potrà sorprendere è l'inedito successo che in Germania ha riscosso una piattaforma politica di questo tipo. È infatti soprattutto la radice del successo di AfD a rispecchiare un'importante incrinatura nell'ethos costituzionale tedesco. Tale radice andrà ricercata essenzialmente sotto due aspetti: la mancata piena integrazione dei vecchi territori della Repubblica Democratica Tedesca nel tessuto politico-costituzionale della Germania riunificata e nel graduale venir meno dei presupposti della costituzione finanziaria, sul cui successo e buon funzionamento lo Stato tedesco ha fondato la propria legittimità. È dalla combinazione di questi due elementi e dalle sue espressioni concrete che scaturisce il successo di AfD ed è soprattutto ad essi che il nuovo corso costituzionale tedesco dovrà rivolgersi per garantire i propri presupposti di continuità.

4.4 L'epilogo (?) di una crisi di governo annunciata

Si è sommariamente tratteggiato il quadro politico che si è presentato all'indomani delle elezioni federali. Friedrich Merz, in qualità di segretario del partito di maggioranza relativa – la Cdu – venne incaricato dal Presidente Steinmeier di avviare i colloqui per la formazione di un nuovo Governo e, confermata la *Brandmauer* nei confronti di AfD, si rivolse alla formazione di una *Große Koalition* con i socialdemocratici, praticata in questo caso quale soluzione d'emergenza per sottrarsi all'impasse di una situazione altrimenti esposta all'ingovernabilità. Tra i punti più rilevanti del programma messo a punto da Merz al fine di garantire l'esito positivo dei colloqui andrà collata la drammatica decisione di revisionare alcuni aspetti della *Finanzsverfassung* al fine di rispondere alle esigenze politiche concrete. Nello specifico, si è trattato di revisionare gli articoli 109, 115 e 143 (h) GG, relativi alla cosiddetta *Schuldenbremse*, al fine di esentare la spesa per la difesa oltre l'1% del PIL e di costituire un secondo fondo speciale di oltre cinquecento miliardi di euro per le infrastrutture. Tuttavia, la fragile coalizione in formazione sarebbe andata incontro al rischio pressoché certo di veder naufragare la proposta di riforma costituzionale, qualora essa fosse stata sottoposta al voto della legislatura entrante, a causa della minoranza di blocco costituita da AfD e da Die Linke. Di conseguenza, si scelse di anticipare la riforma nel corso della legislatura uscente e, tal fine, di ottenere il consenso dei Verdi, necessario ai fini dell'approvazione, grazie alla promessa di stornare cento miliardi di euro dal fondo infrastrutture per destinarla a quello per la trasformazione climatica ed economica, nonché di introdurre nel dettato del Grundgesetz la tutela della cosiddetta neutralità climatica. Con il voto favorevole di Cristiano-democratici, Socialdemocratici e Verdi, la riforma costituzionale è dunque passata al vaglio del Bundestag, mentre più complessa è stata la fase di rimessione al Bundesrat, in quanto, su indicazione dei governi di coalizione dei rispettivi *Land*, i delegati dei Land di Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia-Anhalt e Turingia si astennero. Dunque, ci si è trovati dinnanzi ad un tentativo straordinario di risolvere l'antinomia tra realtà politica concreta e positività costituzionale;

tentativo straordinario soprattutto a fronte della scelta, non priva di contestazioni⁸⁵, di rivolgersi ad una legislatura dimissionaria sotto la duplice egida di un Governo uscente, incaricato del disbrigo degli affari correnti, e di una coalizione di governo in divenire.

Come è noto, la formazione del Gabinetto Merz non è proseguita senza intoppi, tanto nel corso dei colloqui di coalizione che in occasione dell'approvazione del Cancelliere da parte del Bundestag; in quest'ultima occasione, si verificò l'unico caso nella storia costituzionale della Repubblica federale nel quale il candidato Cancelliere abbia mancato l'elezione in prima votazione. Nonostante una seconda votazione ad esito favorevole sia stata tenuta nel corso della stessa giornata, le premesse sulle quali si fonda la stabilità del nuovo governo non paiono certo le più rosee, complicate dalla drammatica condizione data dall'assenza di un'alternativa plausibile, tanto in termini quantitativi che ideali, che possa sostituirlo qualora dovesse soccombere ad una nuova crisi.

5. Alcune riflessioni conclusive

In democrazia non c'è alcuna garanzia di stabilità e non esistono norme (costituzionali) in grado di assicurarla artificiosamente. Le recenti esperienze francese, tedesca e quella (pur differente) britannica ne sono, forse, la prova più evidente.

Peraltro, ci si potrebbe domandare se la stabilità sia davvero un valore da perseguire ad ogni costo o non sia, piuttosto, una condizione (forse) desiderabile per far fronte a quelle oggi sempre più pressanti sfide che richiedono politiche di lungo periodo, incompatibili con continui avvicendarsi di governi. Quel che appare chiaro è che la stabilità non è raggiungibile attraverso una serie di regole costituzionali di "razionalizzazione" della forma di governo parlamentare e non lo è nemmeno attraverso l'adozione di sistemi elettorali maggioritari, che per un certo periodo hanno garantito l'affermarsi di un dualismo partitico.

Benché la riforma italiana sul c.d. premierato paia essere giunta ad un punto morto per l'incapacità di trovare un accordo sulla necessaria legge elettorale che dovrebbe accompagnarla, le cronache delle esperienze analizzate nei paragrafi precedenti, offrono uno spunto di riflessione di particolare interesse, che prescinde dai contenuti puntuali, ragionando più in generale sui presupposti che muovono questa riforma, così come le altre (fallite) che l'hanno preceduta. In linea generale, lo scopo di questa revisione (e in generale del "riformismo tellurico"⁸⁶ di cui anche le riforme Renzi e Berlusconi erano intrise) nasce dal presupposto dell'inadeguatezza della

⁸⁵ Di fatti, tanto il gruppo parlamentare di AfD che quello di Die Linke hanno aspramente contestato la legittimità della sottoposizione, anticipata e tempestiva, della riforma costituzionale alla legislatura uscente, chiedendo al Tribunale costituzionale federale di pronunciarsi sul merito della questione. Ciò è avvenuto con la decisione del 17 marzo 2025, con la quale la corte ha rigettato le domande di ingiunzione preliminare dei ricorrenti.

⁸⁶ Il termine è mutuato da un interessante scritto pubblicato all'indomani del fallimento della riforma costituzionale del 2016. Vd. A. Apostoli, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico (destinato a tornare sempre con forme e modalità imprevedibili)*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 3.

forma di governo forgiata nella Costituzione e della sua incapacità di garantire quella stabilità governativa necessaria ad affrontare le sfide dell'oggi. Ma l'osservazione delle esperienze britannica, francese e tedesca, certo molto differenti tra loro, mostrano plasticamente che non esiste alcuna formula alchemica (sia essa posta nella legge elettorale di tipo maggioritario, sia altresì posta nelle pieghe della Costituzione attraverso meccanismi di razionalizzazione della forma di governo) capace di garantire la stabilità di governo e di imbrigliare la complessità sociale e politica. Il valore-etichetta della stabilità (ammesso che di valore si tratti) non è frutto di una equazione matematica e non può essere garantito attraverso regole volte a rafforzare il potere governante o la sua legittimazione. Le variabili (sociali e/o politiche) divengono elementi essenziali capaci di condurre a risultati sempre differenti, pur a regole invariate. Per esempio, il sistema elettorale britannico, uninominale maggioritario a turno unico, è stato in grado di produrre per decenni governi molto stabili e, di conseguenza, una certa continuità dell'azione politica che è stata in grado di portare a termine riforme ambiziose, anche perché l'alternanza tra le due principali forze politiche era caratterizzata da cicli lunghi. Dal 2010 ad oggi, però, pur con le stesse regole elettorali, la debolezza dei governi (che si connota con la nascita di governi di coalizione o governi di minoranza) pare essere divenuta una costante accettabile, benché la situazione attuale non nasconda alcune insidie che, se si verificassero, potrebbero portare ad una crisi istituzionale senza precedenti. E quand'anche le regole sembrano funzionare a dovere, la stabilità del Governo non è garantita a causa di altre variabili politiche o delle pressioni sociali emergenti, mettendo i governi in crisi (e dunque indebolendoli). In Francia, ove la Costituzione della Quinta Repubblica è stata forgiata anche con l'intento di superare la frammentazione politica e l'instabilità di governo che avevano caratterizzato la Quarta Repubblica (per non dir della Terza) e che erano culminate nell'incapacità di dare una risposta efficace alla crisi algerina, né il sistema elettorale, uninominale maggioritario a doppio turno, né le norme costituzionali, volte a rafforzare il ruolo del potere governante a discapito del Parlamento, sono state capaci di evitare la crisi politica e istituzionale che sta caratterizzando l'esperienza francese. Tuttavia, all'orizzonte non paiono ipotizzarsi modifiche costituzionali in risposta alla crisi istituzionale. E non solo perché non vi sono le condizioni materiali che possano consentirne un suo successo, ma ancor di più perché l'attuale crisi non dipende dalla capacità di funzionamento delle regole, ma da fattori esogeni e contingenti. Anzi, a ben vedere, a seguito delle elezioni dell'Assemblea Nazionale del 2024, le regole esistenti (e in particolare la "forza" presidenziale e il suo ruolo di parte anziché di arbitro) sono comunque state in grado di addivenire a tre soluzioni (certo problematiche), in parziale (o nell'ultimo caso sostanziale) continuità con l'indirizzo politico presidenziale e dei governi precedenti, pur rendendo necessaria una negoziazione politica (fuori aula) di inusuale intensità.

In Germania la presunta razionalità degli istituti congegnati dal Grundgesetz per regolare i rapporti tra organi dello Stato si è scontrata con l'insorgere dei sintomi di una crisi dell'identità costituzionale – economica e culturale – per lungo tempo strisciante ed oggi emersa in tutta la sua evidenza. Per quanto il patto di governo che ha consentito la formazione del Gabinetto Merz abbia inteso affrontare almeno la crisi della costituzione

finanziaria, è da dimostrarsi se il paradigma di politica finanziaria che aveva animato le riforme del 2009 sia stato efficacemente superato e se, comunque, al suo eventuale superamento corrisponda un'alternativa in grado di rispondere validamente alle necessità della politica. Il piano della crisi dell'*ethos* costituzionale tedesco-occidentale pare invece rimanere del tutto impregiudicato e resta dubbio se una criminalizzazione politica dei suoi nemici possa sanare la ferita inferta all'idealità costituzionale se non accompagnata da un'adeguata riflessione circa la proiezione storica dello Stato tedesco. Il Gabinetto Merz si regge su fragili presupposti, ideali e numerici, in termini di consenso parlamentare e di legittimazione politica: la sua forza risiede nell'assenza di un'alternativa politica sufficientemente forte, più che nella stabilità dei meccanismi sanciti dalla costituzione formale. Saprà il nuovo governo tedesco fare della crisi non più una patologia, ma momento costitutivo di un ordine costituzionale rinnovato? Questa rimane una domanda aperta, cui solo il trascorrere del tempo potrà dare una risposta.

Per contro, l'ordinamento italiano, pur in assenza di elementi formali di razionalizzazione e pur non utilizzando un sistema elettorale maggioritario, si sta distinguendo nel panorama europeo per una (inusuale) stabilità. Ma questa, come anche l'instabilità, pare maggiormente legata ad una serie di congiunture (fattuali) che rendono possibile (qui e ora) l'esercizio dell'arte del compromesso tra forze politiche anche molto diverse tra loro. Una stabilità, quindi, che pare quanto mai (e paradossalmente) precaria.

Ma, quindi, quali sono queste variabili che sono in grado di alterare il funzionamento dei meccanismi di razionalizzazione o delle regole elettorali disegnate per garantire la stabilità? Per dare una risposta a tale interrogativo pare opportuno partire da una premessa necessaria: la complessità sociale è complessità democratica e questa non può essere semplificata o ridotta nel tentativo di garantire una stabilità che non sia in grado di rispecchiarla e che non sia capace di offrire risposte concrete ai numerosi problemi che oggi necessitano di essere affrontati (dalla sostenibilità economica dei bilanci, alla crisi climatica e ambientale, dai problemi migratori, alla sicurezza sociale, dalla crisi economica, allo stato sociale).

Le esperienze analizzate nel presente saggio mostrano con chiarezza che le regole (costituzionali ed elettorali) smettono di funzionare, per come sono state pensate, nel momento in cui la società, sempre più diversificata e polarizzata, non trova soddisfatte le proprie istanze e si trova a dover subire delle scelte che vanno a modificare in *peius* lo *status quo*; non è un caso, infatti, che il governo francese e quello tedesco siano caduti proprio in occasione dell'approvazione di leggi di bilancio/finanziarie che imponevano misure di austerità. E non è tanto (o non solo) un tema di crisi della democrazia, ma piuttosto una questione di ripensare alle dinamiche tra i poteri dello stato che sia meglio in grado di rispondere alle emergenti e polarizzanti problematiche.

La risposta, pertanto, non pare da ricercarsi nella ricerca della ricetta perfetta della stabilità di governo (ricetta che alla luce di quanto osservato, pare non esistere), quanto piuttosto nella valorizzazione del compromesso politico e nella capacità di dialogo tra le diverse istanze politiche che rappresentano le differenti anime della società. In controtendenza rispetto al

fenomeno della marginalizzazione dei Parlamenti, fenomeno che, *mutatis mutandis*, sta caratterizzando l'ultimo quarto di secolo, è necessaria una centralizzazione dei Parlamenti, come luoghi di pluralismo e di incontro e composizione delle differenze (parole queste che, peraltro, ritroviamo nelle dichiarazioni di politica generale del Primo ministro Bayrou e che riecheggiano anche nell'intervento del parlamentare conservatore Leigh, di cui si è detto sopra). Nel mutato contesto sociale, la stabilità ad ogni costo e l'idea di governi forti può, infatti, condurre ad una degenerazione del potere che, almeno potenzialmente, si allontana dagli ideali democratici fino a toccare derivate autoritarie; al contrario, i governi di minoranza o di coalizione meglio possono (in una logica ove il Parlamento ritorna ad essere un luogo di decisione e confronto) trovare risposte adeguate ai tanti bisogni (anche conflittuali) della società, purché questa sia "educata" a comprendere il valore del compromesso. Ed in questo l'ordinamento italiano, la cui Costituzione è proprio frutto di contaminazioni tra culture politiche diverse e frutto di un grande compromesso, pare facilitato rispetto – per esempio – all'ordinamento francese che, invece, con la Costituzione della Quinta Repubblica aveva abbandonato il compromesso e costruito un sistema semipresidenziale (con la finalità di garantire la stabilità di governo o quanto meno dell'indirizzo politico), che però – come osservato – pare essere entrato in crisi.

Alessandra Osti

Dip.to di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale

Università degli Studi di Milano

alessandra.osti@unimi.it

Niccolò Nobile

Dip.to di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale

Università degli Studi di Milano

niccolo.nobile@unimi.it