



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Marco Cecili

Presidente della Repubblica e crisi di governo



G. Giappichelli Editore – Torino



Collana del Dipartimento di Giurisprudenza
dell'Università di Milano-Bicocca

Direttore:

Loredana Garlati

Comitato editoriale:

Maurizio Arcari

Chiara Buzzacchi

Adolfo Ceretti

Diana Cerini

Giovanni Chiodi

Filippo Danovi

Monica Delsignore

Giovanni Guglielmetti

Costanza Honorati

Giovanni Iorio

Elisabetta Lamarque

Gioacchino La Rocca

Natascia Marchei

Alfredo Marra

Claudio Martinelli

Oliviero Mazza

Stefania Ninatti

Claudia Pecorella

Andrea Rossetti

Carlo Ruga Riva

Nicola Sartori

Franco Scarpelli

Antonello Tancredi

Giulio Vigevani

Marco Cecili

Presidente della Repubblica e crisi di governo



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0764-7

ISBN/EAN 979-12-211-5761-1 (ebook)

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

L'opera ha ottenuto la valutazione positiva di due revisori anonimi, secondo il procedimento previsto dal Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Giurisprudenza.



CC BY-NC-ND

Attribuzione - Non Commerciale - Non Opere Derivate

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

*Alla memoria di mio padre Bruno
e di mia nonna Iride*

*«Lumina si quaeris, Benedicte, quid eligis antra?
Quaesiti servant luminis antra nihil
Sed perge in tenebris radiorum quaerere lucem
non nisi ab obscura sidera nocte micant»*
(Sacro Speco, iscrizione su muro, sec. XVI)

*«E scenda pure su di noi la notte che non conoscerà più albe:
vi andremo incontro con animo sereno,
consapevoli di aver sempre compiuto sino all'ultimo
il nostro dovere di uomini liberi»*
(S. Pertini, 1983)

«Se ci fosse luce, sarebbe bellissimo»
(A. Moro, 1978)

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i>	XIII
 PREMESSA	
L'INCERTA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL CAPO DELLO STATO IN ITALIA	
1. Le crisi di governo come punto d'osservazione ideale	1
2. Il capo dello Stato: una figura mutevole a seconda del contesto storico	3
3. Il dibattito in Assemblea costituente	13
4. Le ricostruzioni teoriche attorno alla figura del capo dello Stato nell'ordinamento italiano	19
5. Il dato giurisprudenziale	30
6. Metodologia e obiettivi della ricerca	37
 CAPITOLO I	
LA CRISI DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA ITALIANA	
1. La "crisi" nella scienza giuridica	45
2. Crisi parlamentari ed extra-parlamentari	50
3. Il dibattito sulla costituzionalità delle crisi extra-parlamentari	61
4. Altre classificazioni	67
5. Una nuova tassonomia	71
6. Il rimpasto	74
7. L'attribuzione al capo dello Stato della gestione delle crisi di governo. Cenni comparatistici e ragioni ordinamentali	80

CAPITOLO II

L'INIZIO DELLA CRISI. LE DIMISSIONI DEL PRESIDENTE
DEL CONSIGLIO

1. Le ragioni di uno studio sulle dimissioni	91
2. Profili di teoria generale a partire dal diritto privato	93
3. La rinuncia nel diritto pubblico	99
4. Le dimissioni del Presidente del Consiglio come atto di rinuncia	109
5. Cause delle crisi e obbligatorietà delle dimissioni: distinzioni concettuali	116
6. Casi di dimissioni obbligatorie: <i>a)</i> le dimissioni di cortesia	116
<i>b)</i> Le dimissioni a seguito di elezioni politiche	127
<i>c)</i> Le dimissioni del Governo in caso di morte del Presidente del Consiglio, di impedimento permanente o per incompatibilità con altra carica	130
<i>d)</i> Le dimissioni a seguito di condanna all'interdizione dai pubblici uffici comminata al Presidente del Consiglio	135
<i>e)</i> Le dimissioni a seguito di un voto negativo nei procedimenti fiduciari	137
7. Le dimissioni facoltative	146
8. Il ruolo del Consiglio dei ministri nell'assunzione della decisione	147
9. La presentazione delle dimissioni come atto di impulso per l'attivazione dei poteri presidenziali	151

CAPITOLO III

ASPETTI PROCEDURALI DELLA CRISI DI GOVERNO

1. La gestione della crisi come procedimento	153
2. La presentazione delle dimissioni	163
3. L'attivazione della discrezionalità presidenziale e i possibili scenari:	167
<i>a)</i> Il respingimento delle dimissioni o l'invito a ritirarle	167
<i>b)</i> Il respingimento delle dimissioni attraverso la parlamentarizzazione della crisi	171
<i>c)</i> L'accettazione senza riserva delle dimissioni	178
<i>d)</i> L'accettazione con riserva delle dimissioni	180
4. Le consultazioni	180
5. Il mandato esplorativo e il pre-incarico	202
6. L'incarico	208
7. La nomina e il giuramento	228
8. Cenni sullo scioglimento come strumento di (possibile) risoluzione della crisi	235

pag.

CAPITOLO IV

LA SOVRA-ESPOSIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA
REPUBBLICA NELLA GESTIONE DELLE CRISI DI GOVERNO

1. L'incarico come *limes* alla discrezionalità presidenziale 249
2. La doppia fiducia come motore di riserva o allontanamento dallo spirito della Costituzione? 254
3. Governi del Presidente, d'affari, tecnici e neutrali 258
4. I vincoli imposti dal Presidente della Repubblica 278
5. La nomina dei ministri 286

CONCLUSIONI

ALLA RICERCA DI LIMITI STRUTTURALI E LA RECENTE
PROPOSTA DI RIFORMA COSTITUZIONALE 301*Bibliografia* 321

INTRODUZIONE

Nel 2013, da studente universitario appassionato di diritto costituzionale, assistetti all'intreccio che si realizzò tra la formazione del governo a seguito delle elezioni politiche e la rielezione di Napolitano a capo dello Stato, in quello che, riprendendo una definizione di Paolo Mieli, relativa, però, a un altro frangente storico, rischiava di trasformarsi in un "infarto istituzionale"¹. Fu proprio tale vicenda a farmi comprendere le molteplici sfaccettature del diritto costituzionale e la straordinaria vitalità che contraddistingue tale disciplina. Grazie alla guida e alla fiducia del prof. Gino Scaccia mossi i primi passi nel mondo della ricerca, iniziando un percorso che, tra l'altro, mi ha consentito di approfondire la centralità del ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo, terreno d'elezione per comprendere pregi e difetti della nostra forma di governo. Infatti, l'ambito in cui i poteri del capo di Stato si manifestano nelle loro più intime sfaccettature è proprio quello delle crisi che, pur essendo state oggetto di una copiosa letteratura scientifica, sono state approfondite quasi esclusivamente in articoli e "letture a caldo", mentre i lavori monografici sono più diradati nel tempo e non così numerosi, seppur il susseguirsi delle crisi governative sia una costante della vita istituzionale italiana.

Per queste ragioni ho ritenuto utile compiere una riflessione organica sulle crisi di governo e sulle continuità di tale fenomeno, individuando, inoltre, le trasformazioni e le innovazioni del nostro sistema costituzionale, anche attraverso l'azione in tale campo da parte del capo dello Stato. Per riflettere sul ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo è necessario preliminarmente contestualizzare la nozione stessa di crisi, interrogandosi sulle sue diverse declinazioni, anche al fine di individuare la natura procedimentale dell'*iter* di risoluzione delle stesse e l'apporto del capo dello Stato in tale delicato momento. Seguendo, però, una lettura innanzitutto giuridica, ho ritenuto fosse necessario soffermarmi sugli aspetti "tecnici" della gestione della crisi, cercando di contestualizzare la natura delle prerogative attribuite al capo dello Stato e il loro concreto utilizzo. Inoltre, sono stati

¹ Paolo Mieli coniò tale formula nella trasmissione "Otto e mezzo" nel 2007, ma era riferita alla vicenda di Tangentopoli, come riporta L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, vol. I, Milano, 2007, p. 273, nota 18.

individuati, a Costituzione invariata, i limiti strutturali che dovrebbero restringere il campo d'azione presidenziale, non potendosi giustificare ogni intervento del Quirinale con il semplice richiamo alla natura flessibile di tali poteri. La gestione delle crisi governative, infatti, permette di avvicinarsi al punto nevralgico della forma di governo parlamentare, ove convergono i principali attori della vita istituzionale del nostro sistema costituzionale, incidendo sull'effettivo funzionamento dell'ordinamento. Per questa ragione, anche al fine di fornire uno sguardo più ampio sul modo in cui si concretizza l'attività dei vari soggetti istituzionali, ho deciso di esaminare la "gestione delle crisi di governo" e non solo la "formazione del governo", visto che quest'ultima è solo una delle possibili soluzioni di una crisi.

A livello metodologico ho ritenuto necessario aprire il lavoro con una premessa che permettesse di fornire gli "strumenti di base" necessari per orientarsi in uno studio che affronta il Presidente della Repubblica, anche se attraverso l'analisi delle crisi di governo. Per questo si rinviengono nello scritto le riflessioni sul capo dello Stato che si sono susseguite nel tempo (in particolare da parte di Constant, Schmitt, Kelsen, Smend e Burdeau), riprese anche nell'Assemblea costituente e utilizzate dalla dottrina italiana per ricostruire la posizione e le funzioni del nostro capo dello Stato. Questo consente di evitare di farsi attrarre sia dalle seduttive sirene della politicità (in cui è facile imbattersi nel diritto costituzionale) sia dall'elasticità della figura del capo dello Stato, provando, invece, a basarmi sui pochi dati testuali e sulla loro interpretazione, che, uniti alla ricerca storica, permettono di delineare la posizione giuridica del capo dello Stato nella nostra forma di governo parlamentare.

Dopo tale premessa, il lavoro affronta un'analisi teorica sulla definizione di "crisi di governo", proponendo una nuova classificazione che superi la dicotomia (nella pratica poco utile) tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari, distinguendo, inoltre, altre situazioni teoricamente vicine alla crisi (pseudo-crisi e rimpasto).

Di seguito, viene approfondito il tema delle dimissioni del Presidente del Consiglio, argomento che è rimasto generalmente nell'ombra, ma che in realtà è centrale, visto che dà l'impulso alla riattivazione dei poteri e della discrezionalità del capo dello Stato. A tal riguardo, un aspetto fondamentale è comprendere, tra l'altro, che ruolo debba avere il Consiglio dei ministri nell'assunzione della decisione legata alla presentazione delle dimissioni.

Nel terzo capitolo, invece, è stato ricostruito il procedimento che si concretizza nella gestione delle crisi di governo, con la ricerca delle regolarità, consolidate anche attraverso le consuetudini, le convezioni e le prassi, individuando, inoltre, eventuali continuità con lo Statuto albertino, a cui, ad esempio, De Nicola si ispirò nella gestione delle prime crisi senza un testo costituzionale².

²D. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98, art. 5 («Fino a quando non sia entrata in funzione la nuova Costituzione le attribuzioni del Capo dello Stato sono regolate dalle norme finora vigenti, in quanto applicabili»).

Successivamente, dopo aver compreso, quindi, come può svilupparsi una crisi di governo, viene approfondito con quali strumenti e modalità si concretizza la discrezionalità presidenziale, in particolar modo quando questa crea una “sovrapposizione” del capo dello Stato, avvicinandolo a un organo decidente. In questo capitolo, vengono ripresi alcuni istituti già analizzati dal punto di vista strettamente giuridico, fornendo, però, un esame del loro utilizzo a seconda dei contesti politici e delle situazioni contingenti. Questa scelta è legata alla volontà di evitare che l’analisi strettamente giuridica del procedimento di gestione delle crisi di governo fosse deviata dall’uso che di questi strumenti è stato fatto (ad esempio il mandato esplorativo o eventuali rifiuti alla nomina di un ministro). È stato, così, possibile cercare di individuare prima il *Sollen* di alcuni istituti, per poi comprendere se il *Sein* sia stato in linea con il primo.

Nelle conclusioni, infine, oltre a cercare di tirare le fila dell’intero lavoro, sono affrontate alcune criticità della recente proposta di revisione costituzionale relativa all’elezione “diretta” del Presidente del Consiglio in discussione in questo periodo. Proprio il rispetto del dato positivo ha indotto a lasciare nelle conclusioni una questione *de iure condendo*, aprendo a riflessioni sulle eventuali riforme in tema di formazione del governo e di ingovernabilità, lemma di cui spesso, però, si abusa.

Scrivere un testo pone sempre di fronte a se stessi e farlo in tema di "crisi" significa riflettere su una condizione che accompagna tutti.

La pubblicazione di un libro è associata da Christine de Pizan all'immagine del parto, con la differenza che non porta dolore, ma gioia (Avision, 164). In realtà un libro rappresenta spesso un momento di cesura che porta a riflettere, tra le altre cose, se i sacrifici realizzati siano stati ragionevoli. Il timore è che la via percorsa abbia richiesto un prezzo molto alto, in particolare per quanto riguarda gli affetti e il tempo ad essi sottratto.

Non so dare una risposta, che solo il tempo, spero, saprà fornire.

Ho avuto la fortuna di entrare in contatto con diverse comunità scientifiche e a ognuna sono grato per avermi permesso di svolgere l'attività che ancora mi appassiona. Devo un sentito ringraziamento al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca e alla sua Collana, che hanno reso possibile la pubblicazione di questo lavoro e la continuazione del mio percorso.

Devo molto all'intero gruppo di ricerca di diritto costituzionale, ma un ringraziamento particolare, mi sia permesso, va al prof. Giulio Enea Vigevani: se questo libro ha visto la luce è innanzitutto merito suo.

Sono riconoscente alla mia famiglia che mi ha sostenuto in questi anni, con un particolare pensiero a mia madre.

Durante la stesura di queste pagine mi è rimasta accanto, nonostante tutto, Deborah Licia, la quale conferisce un senso a ogni cosa e che è stata fondamentale per comprendere ciò che è importante custodire e preservare nella vita.

Ci tengo a concludere con le parole di una canzone di Enzo Jannacci, autore amato da mio padre, che sono state di conforto in alcuni momenti particolarmente difficili, visto che «sarà ancora bello/quando ti innamori/quando vince il Milan/quando guardi fuori./ E sarà ancora bello/quando guardi il tunnel/che è ancora lì vicino e non ci credi ancora/ne sei venuto fuori/e non ci credi ancora/e c'hai la pelle d'oca e non ci credi ancora» (Se me lo dicevi prima, 1989).

Roma, 26 settembre 2024

PREMESSA

L'INCERTA POSIZIONE COSTITUZIONALE DEL CAPO DELLO STATO IN ITALIA

SOMMARIO: 1. Le crisi di governo come punto d'osservazione ideale. – 2. Il capo dello Stato: una figura mutevole a seconda del contesto storico. – 3. Il dibattito in Assemblea costituente. – 4. Le ricostruzioni teoriche attorno alla figura del capo dello Stato nell'ordinamento italiano. – 5. Il dato giurisprudenziale. – 6. Metodologia e obiettivi della ricerca.

1. *Le crisi di governo come punto d'osservazione ideale*

Le crisi di governo rappresentano una costante della storia costituzionale italiana. In effetti, riflettendo a più ampio respiro, si può notare come la successione degli Esecutivi¹ è un evento che si verifica con cadenza (quasi) annuale, considerando il periodo statutario², quello transitorio³ e quello repubblicano⁴.

¹ Si segnala che si sono stati usati indistintamente i lemmi Governo, Esecutivo e Gabinetto per evitare continue ripetizioni, pur essendo consci che ogni parola è riferita a un sistema di rapporti differenti (in particolare, seguendo, G. LUCATELLO, *L'esercizio dei poteri del Capo dello Stato nel governo parlamentare*, Padova, 1955, p. 1, nota 1, i governi di gabinetto sono quelli nei quali è «il gabinetto che determina l'indirizzo politico, sia pure d'accordo ed in conformità all'orientamento generale della camera o delle camere rappresentative»; sul punto anche G. RIZZO, *La Repubblica presidenziale*, Milano, 1973, p. 284, nota 2). Per le stesse ragioni Presidente del Consiglio dei ministri, capo del Governo e capo dell'Esecutivo sono stati considerati sinonimi, pur essendo chiaro che il sistema costituzionale disegna un Presidente *primus inter pares*. Inoltre, il termine “capo dello Stato” è stato scritto con la c minuscola, così come fa il testo costituzionale.

² Per una lettura critica sull'instabilità del sistema politico in epoca statutaria, cfr. ROMANUS, *Le crisi ministeriali e la crisi dello Stato*, in *Rivista di Roma. Politica, parlamentare, sociale, artistica*, fasc. XXVI-XXVII, anno IV (1-8 luglio 1900), pp. 565-569.

³ Sul periodo transitorio si rinvia ad A. CERRI, *I problemi giuridici della transizione: spunti critici e ricostruttivi*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. I, Napoli, 2022, pp. 313-325; U. DE SIERVO, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/1996, pp. 543-581; G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1946, pp. 61-76.

⁴ Si tratta in totale di 64 governi dal 1861 al 1946 (senza considerare l'*unicum* del breve *interim* a Tittoni nel 1905) e di 68 del periodo transitorio e repubblicano, per un totale di 132 Gabinetti

D'altronde, anche il sistema vigente è il frutto, tra le altre cose, della gestione di una crisi di governo⁵, segnatamente quella seguita alla “revoca a sua domanda”⁶ di Benito Mussolini da parte del Sovrano dopo la votazione del Gran Consiglio del Fascismo del 24/25 luglio 1943⁷. Già questo nodale dato storico mette in luce l'obiettivo sotteso alla presente ricerca, mediante la quale si tenterà di indagare su continuità, trasformazioni e innovazioni del nostro sistema costituzionale, attraverso la lente delle crisi di governo, cercando altresì di comprendere come il diritto positivo odierno sia stato influenzato dal passato. Tanto sarà possibile scrutinando la *ratio* sottesa ad alcune disposizioni, valutandone, inoltre, gli effetti sul quadro costituzionale complessivo relativo alla forma di governo parlamentare.

Questo lavoro, però, ha l'ambizione di spingersi oltre. È noto che l'attribuzione della gestione delle crisi di governo al Presidente della Repubblica, insieme allo scioglimento delle Camere, rappresenta il potere più incisivo che la Costituzione gli affida. Riservare il potere di nomina del Presidente del Consiglio al capo dello Stato è in linea con la generale architettura dei sistemi parlamentari, ma nel caso italiano questa attribuzione è stata esercitata in maniera molto più pregnante rispetto ad altri ordinamenti a noi vicini⁸.

Per questo, oltre a studiare la natura e le ragioni delle crisi di governo nel si-

(che salirebbero a 148 se considerassimo quelli dalla concessione dello Statuto). Per dati e informazioni si rinvia all'importante lavoro di F. BARLOTTA, *Parlamenti e Governi d'Italia*, vol. II, Roma, 1971.

⁵ Sul procedimento di nomina del “capo del governo” durante il periodo fascista si rinvia a P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Il procedimento di nomina del Capo del Governo*, in *Archivio di diritto pubblico*, fasc. 2/1937, pp. 356-393 e alle riflessioni più generali di D. DONATI, *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Rivista di diritto pubblico*, fasc. X/1938, pp. 514-529 e IDEM, *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio di diritto pubblico*, fasc. 1/1938, pp. 1-15.

⁶ Si trova una riproduzione del decreto in *Il Parlamento italiano*, vol. XII, Cremona, 1990, p. 124, smentendo, quindi, G. ANDREOTTI, *Governare con la crisi*, Milano, 1991, p. 13 per il quale «*invano si cercherebbe negli archivi dello Stato un documento*» relativo alle “dimissioni” di Mussolini.

⁷ La letteratura sul punto è sterminata. In attesa della pubblicazione degli atti del convegno “25 luglio 1943. Un problema di diritto statutario o di diritto costituzionale?”, tenutosi presso l'Università di Pisa il 25 luglio 2023, si rinvia a D. GRANDI, *25 luglio. Quarant'anni dopo*, Bologna, 1983 e a E. GENTILE, *25 luglio 1943*, Bari-Roma, 2018.

Come è stato notato, anche il Senato si era attivato per “sfiduciare” il regime, tanto che fu presentato, tra i vari, un ordine del giorno, sottoscritto il 22 luglio dal sen. Grazioli e da altri 62 senatori, per la convocazione di una seduta plenaria dell'Assemblea (che non si riuniva dal 1940) al fine di confermare la «*fede immutabile nei destini della Patria sotto l'egida della Dinastia Sabauda*» (sul punto R. FERRARI ZUMBINI-G. STOLFI-L. CARNIMEO, *Senato segreto*, Macerata, 2021, pp. 215-218).

⁸ P. LAUVAUX-A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, Parigi, 2015, p. 841 ritengono che il Presidente della Repubblica italiano sia il capo dello Stato in regime parlamentare che indiscutibilmente dispone «*des pouvoirs les plus larges et les moins contestés*».

stema costituzionale italiano, è necessario comprendere la tipologia di “capo dello Stato” che sia possibile configurare oggi in Italia, anche individuando eventuali limiti strutturali che dovrebbero restringere il suo campo d'azione.

Approfondire la gestione delle crisi di governo, infatti, permette di avvicinarsi al cuore pulsante del sistema costituzionale italiano⁹, visto che entrano in contatto e si innervano contemporaneamente gli elementi fondamentali che caratterizzano la forma di governo e la forma di Stato: Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento e, non da ultimo, corpo elettorale¹⁰. Per questa ragione prima di addentrarsi nel merito della ricerca, appare indispensabile ricostruire il quadro teorico che si è sviluppato attorno alla figura del Presidente della Repubblica, cercando di dare sinteticamente conto di alcune riflessioni storico-filosofiche sul capo dello Stato, che sono state riprese nel dibattito in Assemblea costituente per poi confluire nella riflessione dottrinarica e nelle, in realtà non numerose, pronunce giurisprudenziali che hanno trattato il tema.

2. Il capo dello Stato: una figura mutevole a seconda del contesto storico

Il capo dello Stato è l'istituzione che più risente di “misticismo e sacralità”, derivanti dai secoli passati in cui i sovrani erano sul trono “per grazia di Dio”¹¹. Per questa ragione, da quando è stato ritenuto che non potessero esserci nell'or-

⁹ In tal senso A. D'ANDREA, *Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 239 («È proprio qui, al cuore del sistema parlamentare dove si aprono gli spazi della politica e della negoziazione, che occorre analizzare la prassi. E non solo – ribadisco – per definire modelli di comportamento, ma per verificare se, pur a fronte della riconosciuta discrezionalità, è possibile trarre dal Dettato costituzionale, nel suo complesso, dei principi di condotta»).

¹⁰ Come nota C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, pp. 3-4 «il problema della “forma di governo” e quello della “forma di Stato” rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema: quello che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società: se si rivolge l'attenzione alle forme di Stato si considera l'aspetto finalistico del suddetto rapporto, mentre se ne considera principalmente l'aspetto “strumentale” qualora l'attenzione sia rivolta alle forme di governo».

¹¹ Nell'ordinamento vigente questo aspetto si ritrova, ad esempio, nel cerimoniale militare, dove la bandiera nazionale si inchina solamente davanti al Santissimo Sacramento e al capo dello Stato (Regolamento sul servizio territoriale e di presidio, art. 81).

La riflessione sulla natura divina dei sovrani è stata approfondita soprattutto in ambito storico, ma in questa sede basti rinviare a M. BLOCH, *I re taumaturghi*, Torino, 2016. In quest'opera si comprende come il riconoscimento della legittimazione divina dei re fosse un modo efficace per rafforzare il controllo monarchico sulla società, specialmente in quella feudale. Questa sacralizzazione del potere regale non solo conferiva al monarca un'apparenza di divinità, ma forniva anche una giustificazione morale per il suo dominio temporale. Nella ricostruzione di Bloch, in particolare, si approfondisce la guarigione dalle scrofole (adenite tubercolare) con il c.d. “tocco reale” da parte dei re francesi (fin dai tempi di Filippo I, che ha regnato tra il 1060 e il 1108, fino a Carlo X nel 1825).

dinamento soggetti *legibus soluti*, questa figura è stata sottoposta a una secolarizzazione e a una razionalizzazione del proprio potere¹². Tale questione, seppur lontana nel tempo, rende ancora oggi l'istituzione presidenziale la più difficile da inquadrare nella sistematizzazione derivante della divisione dei poteri.

Dalla nascita del sistema imperiale romano, infatti, in una sola persona confluirono sia l'*auktoritas* sia la *potestas*, che fino a quel momento appartenevano a organi diversi, tanto da portare a una sacralizzazione del potere imperiale¹³, tendenza confermata anche dopo la caduta dell'Impero romano d'Occidente (ad

¹² Si può pensare, ad esempio, al pensiero che ha sostenuto la corrente legitimista sviluppatasi durante il Congresso di Vienna. Tale lettura è, inoltre, alla base della formula "Per grazia di Dio e volontà della Nazione Re d'Italia" che capeggiava sugli atti ufficiali del Regno d'Italia (si rinvia a P. CHIMIENTI, *Il Capo dello Stato e il gabinetto: studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, 1898, pp. 102-103). Anche in Francia, con il passaggio alla monarchia orleanista, si utilizzò la formula "Re dei francesi per volontà della Nazione", abbandonando "Re di Francia", suggerendo, quindi, il passaggio verso una diversa relazione tra vertice dello Stato e popolo (un'eccezione sembra rinvenirsi nell'ordinamento danese, dove, ancora oggi, nell'intestazione dei propri atti il Sovrano richiama solo il "Guds nåde", cioè "grazia di Dio", come si può vedere, ad esempio, nell'atto di abdicazione della Regina Margrethe II del 14 gennaio 2024). Per una profonda riflessione si rinvia a P. PRODI, *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna, 1992.

Sulla secolarizzazione del potere resta impareggiato, inoltre, C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in IDEM, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, pp. 61-74 (a p. 61 si può leggere che «Tutti i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati»). E-W. BÖCKENFÖRDE, *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*, in IDEM, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Bari-Roma, 2007, pp. 33-54 ricostruisce l'importanza della secolarizzazione per la nascita dello Stato moderno, cioè «il distacco dell'ordinamento politico dalla sua determinazione e formazione spirituale-religiosa, la sua "mondanizzazione" nel senso dell'uscita da un mondo politico-religioso unitario e preesistente verso una sua finalità e legittimazione (politica) concepita in senso mondano, e infine la separazione dell'ordinamento politico dalla religione cristiana, e da ogni religione determinata, come proprio fondamento e fermento» (p. 34). Lo stesso autore ritiene che «allora lo Stato non persegue più soltanto una politica di previdenza e intervento sociale intesa a tutelare l'esistenza dei suoi cittadini – questo compito è per esso irrinunciabile – bensì che esso cerca proprio in ciò la sua "ragion per cui", il suo motivo legittimante. Lo Stato, non confidando più nelle proprie forze unificatrici, o di esse spogliato, viene in tal caso forzato ad elevare a suo programma la realizzazione dell'utopia sociale. Si può dubitare che il problema di principio cui esso vuole in questo modo sottrarsi venga così risolto. Su che cosa si appoggia questo Stato in tempi di crisi? Sarebbe quindi ancora una volta da domandarsi – con Hegel – se anche lo Stato mondano secolarizzato non debba in definitiva vivere di quegli impulsi e forze di unificazione interiori mediati dalla fede religiosa dei suoi cittadini. Non però così da venir ritrasformato in "Stato cristiano", bensì in modo che i cristiani non vedano più in esso qualcosa di estraneo ed ostile alla loro fede, bensì l'opportunità di libertà che è anche loro compito realizzare e conservare» (p. 54).

Già per P. DUCCESCHI, *Prerogative regie*, in *Il Digesto italiano*, vol. XIX parte I, Torino, 1909-1912, p. 443 la sacralità del Re, seppur presente nei testi, non aveva contenuto giuridico.

¹³ Si pensi alla deificazione imperiale, nota anche per la celebre satira di Seneca *Ἀποκολοκύντωσις* (o *Divi Claudii apotheosis per saturam*) nella quale si racconta la "zucchificazione" dell'imperatore Claudio, ritenuto indegno di essere divinizzato.

esempio con l'incoronazione di Carlo Magno nella notte di Natale dell'800 da parte di papa Leone III¹⁴). Emergeva, quindi, la centralità dell'imperatore, l'unico soggetto in grado di garantire la sovranità e la vitalità all'apparato statale¹⁵, secondo il brocardo "*quod principi placuit legis habuit vigorem*"¹⁶.

Si assistette al dualismo «tra sfera religiosa e secolare» che «portò nella prassi non già a una netta divisione delle due sfere ma, al contrario, al loro intreccio dialettico»¹⁷. Con il tempo la legittimazione religiosa del sovrano si è legata a quella politica. Nella riflessione di Hobbes, per esempio, si immagina una sovranità sia nel campo politico che religioso¹⁸, dove gli uomini, attraverso un *pactum societatis*, decidono di rifiutare l'uso individuale della forza per raggiungere un vero *commonwealth* lasciando il legittimo uso della forza (necessario per garantire il rispetto del *pactum*) a un solo soggetto (che può essere anche un'assemblea), il Leviatano¹⁹. Se un suddito oppone resistenza al Leviatano, viola il *pactum*, ed è, quindi, lui stesso a rendere inevitabile la sua punizione. Inoltre, il sovrano non è parte del *pactum*, ma solo il titolare dei diritti a lui attribuiti dall'accordo. Si realizza, quindi, un *pactum subiectionis*, necessario per garantire la pace e la sicurezza della collettività, senza, però, che venga riconosciuto un diritto di resistenza di fronte ad azioni negative del Leviatano²⁰. Il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale, anche grazie al pensiero di Locke che ha riconosciuto

¹⁴ La formula dell'incoronazione fu «Carlo, serenissimo Augusto, coronato da Dio, grande e pacifico imperatore, reggitore dell'impero romano e, per Grazia di Dio, re dei Franchi e dei Lombardi» (L. CAVALLI, *Carisma. La qualità straordinaria dei leader*, Bari-Roma, 1995, p. 62). Sul contesto relativo all'incoronazione di Carlo Magno, cfr. A. BARBERO, *Carlo Magno. Un padre per l'Europa*, Torino, 2021, pp. 99-104.

¹⁵ J. LE GOFF, *Il re nell'Occidente medievale*, Bari-Roma, 2008 pp. 17-18. Per un approfondimento sul periodo medioevale, si veda S. BERTELLI, *Il corpo del re. Sacralità del potere nell'Europa medievale e moderna*, Firenze, 1990 e, soprattutto, E.H. KANTOROWICZ, *I due corpi del Re*, Torino, 2012.

¹⁶ *Digesto*, I, 4, 1.

¹⁷ W. REINHARD, *Storia dello Stato moderno*, Bologna, 2010, p. 58.

¹⁸ A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006, p. 120 ritiene che Hobbes abbia realizzato una «confessionalizzazione, una sintesi nell'autorità politica di spada e pastorale». Già per San Luigi IX di Francia (1214-1270) i poteri spirituali e politici potevano essere incarnati da un solo soggetto, anche se nell'orizzonte più ampio della *Christianitas*.

¹⁹ T. HOBBS, *Leviatano*, Milano, 2001, pp. 281-283.

²⁰ *Ibidem*, p. 291 («Chi fa qualcosa con l'autorità ricevuta da un altro, non fa torto a colui per la cui autorità egli agisce; ma con l'istituzione dello stato ogni singolo uomo è autore di tutto ciò che fa il sovrano e, di conseguenza, chi si lamenta di un torto del suo sovrano, si lamenta di ciò di cui è egli stesso autore, per cui non dovrebbe accusare altri che se stesso e non di avere fatto un torto, perché è impossibile fare un torto a se stessi. È vero i detentori del potere sovrano possono commettere qualche iniquità, ma non l'ingiustizia o il torto in senso proprio»). L'autore richiama, inoltre, la lettura biblica relativa all'indiscutibilità dei comandi del sovrano (p. 339)).

al popolo di essere giudice delle azioni del sovrano nel caso di violazione del *pactum*²¹, ha comportato, però, una profonda riflessione sulla posizione del sovrano, con un tentativo di *spoliticizzarlo*, inserendolo in un contesto di regole giuridiche per evitare che fosse ancora considerato *legibus solutus*: nasceva il “costituzionalismo dei moderni”²².

In questo contesto si svilupparono, infatti, le prime teorizzazioni sulla posizione del capo dello Stato nell’ordinamento “costituzionale-moderno”. Il tentativo compiuto nelle pagine che seguono muove dalla riflessione sulla principale letteratura sviluppatasi a cavallo dei secoli XVIII e XX sulla figura del capo dello Stato, con l’obiettivo di mostrare la diversità di approccio al tema in contesti e ordinamenti differenti. Nel pensiero di Benjamin Constant²³ si classificava quello del capo dello Stato come un “potere neutro”²⁴. Il potere neutro e preservatore (*pouvoir neutre et préserveur*) nell’ordinamento repubblicano veniva attribuito

²¹ Secondo J. LOCKE, *Saggio sul governo civile*, Torino, 1925, p. 274 «Il popolo ha dunque [...] questo privilegio: [...] quando la tirannia si rende insopportabile (poiché un male mediocre deve in ogni caso essere tollerato), può usare la resistenza senza violare un dovuto rispetto».

²² B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, 2005, p. 28 («I governi non hanno più di un tempo il diritto di arrogarsi un potere illegittimo. Ma i governi che derivano da una fonte legittima hanno meno di un tempo il diritto di esercitare sugli individui un’arbitraria supremazia»); p. 31 («Allo stesso modo, i popoli che, nell’intento di godere della libertà che conviene loro, ricorrono al sistema rappresentativo, devono esercitare una sorveglianza attiva e costante sui loro rappresentanti e riservarsi, a scadenze che non siano troppo lontane tra loro, il diritto di allontanarli se hanno disatteso le loro aspettative e di revocare i poteri di cui avessero abusato»). Come nota A. ZANFARINO, *La libertà dei moderni nel costituzionalismo di Benjamin Constant*, Milano 1961, p. 150 la nuova ricostruzione di Constant era basata sul «trionfo dell’individualità». C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990 tratta del sistema anglosassone, nel quale già con la *Magna Charta Libertatum* del 1215 si posero limitazioni al potere assoluto del sovrano.

Anche nell’Impero romano d’oriente era presente questa istanza di certezza giuridica e la volontà di limitare, in qualche modo, il potere assoluto del βασιλεύς. Un bagliore di ciò si rinviene nel 1296 quando Andronico III Paleologo riformò il sistema giudiziario e introdusse i κριταὶ καθολικοὶ τῶν Ῥωμαίων (i giudici universali dei Romani), un collegio composto da senatori e chierici, i cui giudizi erano inappellabili ed universalmente validi e lo stesso imperatore era tenuto a rispettare le sentenze emesse da questo speciale organo.

²³ Studioso non apprezzato da Kelsen, tanto da descriverlo nei seguenti termini: «Inizialmente repubblicano moderato, dopo la Rivoluzione divenne monarchico, e, caduto Napoleone, nel libro *De l’esprit de la conquête et de l’usurpation*, si schiera a favore delle dinastie legittimiste. Con questo scritto diviene anche uno dei fondatori dell’ideologia legittimista. Ciononostante, partecipa al tentativo di portare sul trono Bernadotte e, poiché questo fallisce, parteggia per i Borboni. Nel *Journal des débats* paragona Napoleone che torna dall’Elba ad un Attila o ad un Gengis Khan ma dopo alcune settimane diviene membro del consiglio di Stato e per incarico di Napoleone scrive gli atti aggiuntivi alle costituzioni dell’Impero. Dopo la seconda Restaurazione, Constant è di nuovo seguace della Charte e dei Borboni. [...] Dopo la cacciata di Carlo X, lo troviamo di nuovo zelante difensore della legittimità di Luigi Filippo» (H. KELSEN, *Chi deve essere il custode della Costituzione*, in IDEM, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, p. 237, nota 4).

²⁴ Constant immaginava altri quattro poteri accanto a quello “neutro”: rappresentativo, ministeriale, giudiziario e municipale.

ad un organo costituito *ad hoc*, mentre in quello monarchico al re. È proprio questo uno dei tratti più originali del costituzionalismo constantiano: il potere preservatore avrebbe lo scopo di intervenire, quale supremo garante dell'ordinamento costituzionale, ogni volta che si realizzi un conflitto tra i poteri attivi (ossia l'esecutivo, o ministeriale, e il legislativo, o rappresentativo)²⁵.

La storia post-rivoluzionaria della Francia ha sicuramente influenzato il pensiero di Constant²⁶: dopo il 1789, infatti, la Francia aveva vissuto una forte instabilità delle carte costituzionali²⁷, derivante dal fatto che il legislativo e l'esecutivo avevano, a stagioni alterne, superato i limiti imposti dall'ordinamento, finendo per non rispettare le garanzie costituzionali. Così era avvenuto sia con la *Convenzione* (egemonizzata da Robespierre) sia con il *Direttorio* di Barras, sino a culminare nell'imperialismo napoleonico. Il potere preservatore era chiamato, quindi, ad affrontare tali tensioni, svolgendo la funzione di giudice supremo rispetto agli altri poteri: quando questi entravano in un conflitto era necessario intervenire ricorrendo o allo scioglimento (dell'assemblea legislativa) o della destituzione (dell'esecutivo). Si può dire che tale costruzione tendeva sia a "porre un freno" agli altri poteri (es. con il *pouvoir de veto*) sia a garantire una risoluzione politica dei conflitti tra i poteri "attivi" da parte del capo dello Stato (il *pouvoir judiciaire des autres pouvoirs*). Per assolvere a un simile compito, però, il capo dello Stato doveva possedere prerogative molto rilevanti per affrontare queste situazioni. Lungi dal considerarlo un soggetto imparziale, Constant qualificò il vertice dello Stato come potere neutro, ossia "non attivo"²⁸. Nel pensiero constantiano, spesso frainteso, ciò significava che in nessun caso esso poteva sostituirsi ai due poteri che era chiamato a controllare e limitare, ma, come notato, «*le pagine del Constant non contengono una parola a dimostrare come e perché la esclusione (dalle funzioni esecutiva, legislativa e giudiziaria, n.d.A.) avrebbe significato imparzialità*»²⁹. Erano note, però, le difficoltà nel garantire la "staticità" del capo dello Stato³⁰, visto che quest'ultimo doveva costituire il punto di

²⁵ B. CONSTANT, *Principi di politica*, Roma, 2020, p. 72.

²⁶ Per una ricostruzione si rinvia a P. BIONDI, *Introduzione al costituzionalismo di Constant*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1944-1946, pp. 17-34.

²⁷ Dopo quella del 1791, si ebbero quella del 1793, mai applicata, del 1795, fino ad arrivare alle costituzioni napoleoniche del 1800, 1802 e 1804.

²⁸ B. CONSTANT, *Principi*, cit., p. 68.

²⁹ C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, p. 769, nota 25.

³⁰ Per G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, p. 103 «*la posizione rappresentativa del capo monarchico all'interno dello Stato moderno, del presidente all'interno di una repubblica, del monarca ereditario negli Stati che si richiamano al principio della sovranità popolare, è in genere di natura statica. Nelle democrazie moderne, queste personalità rappresentative, "decorative", non partecipano più in maniera determinante al processo di formazione della volontà statale; piuttosto si limitano a rendere presente la nazione, nella sua stabilità e nella sua continuità nel tempo*».

equilibrio sul quale poggiare l'intero sistema, impedendo una degenerazione verso una forma di governo a prevalenza assembleare o dell'Esecutivo.

Constant non voleva certo esautorare il capo dello Stato dell'*auctoritas*, ma ne voleva differenziare e declinare le *potestas* in modo che potesse moderare e preservare il sistema politico istituzionale. La riflessione dell'autore franco-vo-dese è rinvenibile, ancora oggi, anche se in un contesto istituzionale molto diverso rispetto a quello immaginato da Constant, nell'art. 5 della Costituzione francese del 1958, dove si afferma che «*il Presidente della Repubblica garantisce il rispetto della Costituzione. Mediante il suo arbitrato, assicura il regolare funzionamento dei poteri pubblici e la continuità dello Stato*».

La teoria del potere neutro fu riadattata da Adolphe Thiers, che l'ha riletta, però, assegnando al Sovrano un ruolo prettamente decorativo e, quindi, imparziale. Tale pensiero è rappresentato dalla celebre formula «*il re regna ma non governa*»³¹, una sintesi perfetta per la posizione mediatrice e regolatrice del capo dello Stato nel regime parlamentare che si affermò con la monarchia orleanista³². In questo modello, infatti, il potere legislativo era affidato interamente alle Camere e il Governo, nominato dal capo dello Stato, dipendeva dalla fiducia parlamentare³³. Nelle costituzioni ottocentesche, quindi, i maggiori poteri del capo dello Stato erano quelli legati alla riattivazione del sistema politico, cioè la nomina del governo e lo scioglimento dell'assemblea legislativa. Entrambi i poteri, però, non erano esercitabili arbitrariamente poiché erano sottoposti alla verifica del Parlamento (attraverso un rapporto di fiducia *ante litteram*) o del corpo elettorale (con la possibilità di sconfiggere lo scioglimento operato dal capo dello Stato). La lettura di Thiers, però, fu criticata già nel 1841 da Firmin Julien Laferrière, secondo cui sarebbe stato più corretto affermare che «*le roi règne et n'administre pas*»³⁴. Infatti, quando il sovrano esercitava il proprio potere moderatore egli «*governa*», mentre se per governare si intende «*applicare l'azione esecutiva ai particolari quel vocabolo si usurpa nel senso di amministrare*»³⁵.

La teoria di Constant fu messa in crisi dal superamento dello Stato liberale, nel quale era centrale la non ingerenza del potere pubblico nel naturale sviluppo

³¹ La formula «*le roi règne et ne gouverne pas*» è stata esplicitata da Thiers in due articoli sul giornale *Le National* del 20 gennaio e 4 febbraio 1830, come riporta A. LAQUIEZE, *Adolphe Thiers théoricien du régime parlementaire: ses articles dans "Le national" en 1830*, in *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n. 5 (1997), pp. 59-60.

³² Sullo sviluppo della controfirma ministeriale in questo contesto si rinvia a S. BONFIGLIO, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997, pp. 11-19.

³³ Per una ricostruzione dei lavori che portarono all'approvazione della Costituzione del 1830, cfr. M. FIORAVANTI, *Le potestà normative del governo dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, 2009, pp. 139-145.

³⁴ M.F. LAFERRIERE, *Cours de droit public et administratif*, Parigi, 1841, pp. 46-47.

³⁵ L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1875, p. 40.

della società attraverso il mercato, mentre con la nascita dello Stato democratico-pluralista, era necessario un maggiore dinamismo statale, anche per superare le criticità relative alle disuguaglianze sociali. In questo contesto, quindi, anche il capo dello Stato doveva ricoprire un ruolo politico attivo, considerando che «*se lo Stato, come lo definiva Max Weber, è un'impresa istituzionale di carattere politico, non vi è motivo per escludere il Capo dello Stato da questa impresa istituzionale, non vi è motivo per attribuirgli un carattere diverso da quello politico*»³⁶. Questa necessaria caratterizzazione politica dell'organo ha portato Hans Kelsen a evitare una riflessione approfondita sul capo dello Stato nella sua sterminata produzione. Nel sistema kelseniano, infatti, questa figura avrebbe intaccato la metodologia strettamente giuridica costruita dal più autorevole esponente del normativismo³⁷, soprattutto perché studiarla avrebbe significato dover utilizzare categorie politiche lontane dalla “dottrina pura” perseguita da Kelsen³⁸. Quest'ultimo si limitò a descrivere il capo dello Stato come un simbolo di unità dello Stato, definendolo «*una testa di Giano*» in parte dentro allo Stato (per l'imputazione formale degli atti) e in parte al di fuori dello Stato (come rappresentante nei confronti della comunità internazionale), tanto che sarebbe impossibile «*dare un'immagine unitaria del doppio volto del monarca*»³⁹. Inoltre, Kelsen criticò la teoria di Constant, secondo cui il capo dello Stato incarnerebbe «*una terza obiettiva istanza posta al di sopra del contrasto tra i due organi di potere e titolare di potere neutrale*», trattandosi di una «*finzione di notevole audacia*»⁴⁰.

Proprio intorno alla figura del capo dello Stato si concretizzò, altresì, la celebre diatriba tra Kelsen e Schmitt. Per il primo il vero custode della Costituzione dovrebbe essere, come noto, la Corte costituzionale. La sfiducia di Kelsen nei confronti del capo dello Stato emerge soprattutto quando afferma, in netta contrapposizione al giurista di Plettenberg, che fosse un errore tirare «*fuori dai ripostigli del teatro costituzionale il pezzo di scenario più vecchio, cioè la tesi che il capo dello stato e nessun altro organo sia il qualificato custode della costituzione, allo scopo di rimettere in uso, per la repubblica democratica in generale e per la costituzione di Weimar in particolare, un arnese giustamente abbandonato alla pol-*

³⁶ D. GALLIANI, *Il capo dello Stato e le leggi*, tomo I, Milano, 2011, p. XXVII.

³⁷ Sul normativismo, tra i moltissimi, si rinvia al volume di G. CARCATERRA, *Il normativismo e la forza costitutiva delle norme*, Roma, 1988.

³⁸ H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000, p. 41 ha tentato di ricostruire «*una dottrina pura del diritto, cioè una dottrina depurata da ogni ideologia politica e da ogni elemento scientifico naturalistico, una dottrina giuridica, cosciente del suo carattere particolare dovuto alla autonomia del suo soggetto*».

³⁹ H. KELSEN, *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica*, Napoli, 1997, p. 750. Sul punto anche C.F. VON GERBER, *Diritto pubblico*, Milano, 1971, pp. 54-55.

⁴⁰ H. KELSEN, *Chi deve essere*, cit., p. 233.

vere»⁴¹. Per Schmitt, invece, la custodia della Costituzione si sostanzierebbe in un atto politico concreto (con decisioni che riconducano il popolo ad unità dopo la frammentazione partitica), negando che il ruolo di custode della Costituzione sia rimesso a un organo giurisdizionale, che può solo applicare il diritto e non produrlo, o al Parlamento, teatro delle lotte di partito e luogo di spartizione di interessi privati. Il capo dello Stato, infatti, rappresenterebbe la continuità, la permanenza dell'unità statale e del suo funzionamento unitario, e per questo deve possedere un «*genere speciale di autorità, che appartiene alla vita di ogni Stato quanto il potere e la potestà di comando quotidianamente attiva*»⁴². Schmitt rielaborò, quindi, la teoria di Constant, trasformando il potere neutro in una forza mediatrice e attiva⁴³ (anche se, come detto, Constant non aveva in mente un potere imparziale o "innocuo"). La costruzione schmittiana era fortemente basata sulla Costituzione di Weimar, dove il Presidente, grazie all'elezione diretta, traeva la legittimazione attiva per ricondurre a una sintesi l'ordinamento. Da questa lettura prende le mosse la distinzione tra potere neutro *attivo* e *passivo*, che ha influenzato anche la dottrina italiana. Il *pouvoir neutre* può essere inteso sia come una funzione di moderazione nella fisiologica dinamica dei poteri sia come una semplice "custodia" contro i possibili eccessi del modello pluralistico. Il primo modello rende necessario che il capo dello Stato sia connotato da imparzialità, da intendersi come l'assenza di un potere attivo, a vantaggio della propria forza passiva, che si manifesta per assorbire gli eccessi del potere esecutivo o di quello legislativo. Nel secondo modello, invece, la neutralità andrebbe intesa come una vera e propria decisione, necessaria per mantenere l'equilibrio istituzionale attraverso un'azione attiva da esercitare unilateralmente: in caso di stallo, il capo dello Stato deve poter sbloccare l'*empasse* e decidere, visto che l'organo ha tra le sue *corda* anche quella politica, dalla quale non può che derivare una "parzialità costituzionale"⁴⁴.

Anche nella teoria dell'integrazione di Smend il capo dello Stato è studiato con attenzione. Il giurista tedesco tentò di superare la crisi della teoria dello Stato che si stava diffondendo all'epoca (anche per le riflessioni sociologiche di Heller⁴⁵) «*superando il concetto giuridico di Stato personificato dal sovrano, così*

⁴¹ *Ivi*, pp. 234-235. Anche in H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in IDEM, *La democrazia*, Bologna, 2010, p. 130 sembra emergere un certo senso di sfiducia nei confronti della monarchia costituzionale, in particolare quando si afferma che la separazione dei poteri è una ricostruzione che permette al monarca di conservare un «*potere proprio nel campo dell'esecuzione*».

⁴² C. SCHMITT, *Il Custode della Costituzione*, Milano, 1981, p. 208.

⁴³ *Ivi*, pp. 208-210.

⁴⁴ M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, p. 17.

⁴⁵ H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988. È di rara efficacia la sintesi del pensiero helleriano che si può leggere nel passaggio di R. TREVES, *La dottrina dello Stato di Hermann Heller*,

come era stato teorizzato dal metodo giuridico, e formula[ndo] una concezione dello Stato che è espressione di una nuova realtà politica la quale si manifesta in forme plebiscitarie, nelle procedure parlamentari o nella molteplicità degli interventi amministrativi»⁴⁶. Lo Stato si realizzerebbe e perpetuerebbe «soltanto in tale processo di rinnovamento costante, di continua rigenerazione del vissuto; [lo Stato] vive, per utilizzare anche qui la famosa caratterizzazione sviluppata da Renan, di un plebiscito che si rinnova ogni giorno. Ciò costituisce il processo centrale della vita statale, se si vuole, il suo nucleo sostanziale»⁴⁷, cioè una costante integrazione. Nella costruzione smendiana la divisione dei poteri viene superata con una distinzione tra valori (integrazione, diritto, amministrazione), limitandosi a descrivere il diverso contributo di ogni potere al processo d'integrazione. Al Governo (ma, in parte, anche al legislativo) spetta la specifica attività relativa all'integrazione⁴⁸, che «non è soltanto il nuovo protagonista del sistema dei poteri dello Stato che, con la sua politicità, rompe lo schema, ormai troppo semplice, della tripartizione, incrinandone la giuridicità della struttura, ma diventa il momento stesso in cui si realizza e si rende visibile l'essenza stessa della statualità»⁴⁹. In questo

in *Studi in onore di Francesco Messineo*, vol. IV, Milano, 1959, p. 454 «[La dottrina dello Stato deve essere] in tutti i suoi aspetti una scienza sociologica della realtà che, considerando lo Stato come formazione storica reale, si propone di comprenderlo e di spiegarlo in base al principio di causalità e per mezzo dell'interpretazione della connessione delle attività storiche e sociali».

⁴⁶ G. GOZZI, *La crisi della dottrina dello Stato nell'età di Weimar*, in G. GOZZI-P. SCHIERA (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la prima guerra mondiale*, Bologna, 1995, p. 146.

⁴⁷ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, p. 76. Il riferimento che Smend fa nel testo a Renan, secondo cui la Nazione è un plebiscito che si rinnova ogni giorno, è (anche se non citata direttamente) all'opera di E. RENAN, *Che cos'è una nazione*, Roma, 1994. Smend sembrerebbe aver influenzato il pensiero di Mortati sulla Costituzione materiale, cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, pp. 51-53 («Mentre egli ha ben visto la necessità di intendere la Costituzione come principio dinamico del divenire dello Stato, non come mera forma legata alla situazione del momento in cui è emessa, non sembra abbia precisato in modo soddisfacente come debba intendersi un siffatto principio. [...] Non riesce a cogliere da che cosa sia dato il senso, l'intenzione della costituzione, destinata ad esprimere la totalità dello Stato e ad offrire il punto fermo nel fluire dei rapporti di forza in esso determinatesi»).

Kelsen contestò l'impostazione smendiana in *Lo Stato come integrazione*, Milano, 2001, p. 4 («La critica qui proposta vuole perciò essere una critica immanente. Dovrà verificarsi, dal punto di vista scelto dallo stesso Smend per la sua intrapresa, se gli scopi che si era prefisso siano stati raggiunti e se questi scopi possano essere raggiunti con gli speciali strumenti messi a disposizione della teoria dell'integrazione; si dovrà cioè verificare se i concetti, una volta introdotti, vengano tenuti fermi nel corso dello svolgimento, in modo da formare una base sufficientemente solida per i risultati che su questi si fondano; in particolare, se lo specifico metodo conoscitivo applicato al risultato che si intendeva raggiungere abbia veramente mantenuto la promessa, nel caso di specie e, soprattutto, se possa mantenerla in generale»).

Una sintesi delle riflessioni sulla "sfera pubblica" secondo Smend si ritrova in P. RIDOLA, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2021, pp. 130-133.

⁴⁸ R. SMEND, *op. cit.*, p. 173.

⁴⁹ B. SORDI, *Sovranità e integrazione: rileggendo due teorie dello Stato*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 18, 1989, p. 656.

sistema Smend riconosce al capo dello Stato il compito di incarnare l'unità nazionale e la volontà finale dello Stato, senza dover, però, svolgere alcuna attività di governo, ma realizzare unicamente quelle simboliche e di promozione dell'unità, così da conferire forza e concretizzazione ai valori della comunità⁵⁰.

Infine, nella Terza Repubblica francese emerse la teoria di Georges Burdeau, che nel 1932 descrisse il regime parlamentare come un assetto equilibrato che bilancia più centri di potere posti in condizione di parità. Per il pensatore francese l'essenza stessa del parlamentarismo sarebbe «*il dualismo e la collaborazione dei poteri dello Stato*»⁵¹. La cooperazione tra i vari organi diverrebbe, quindi, fondamentale, per garantire all'ordinamento di funzionare e la concretizzazione di tale attività collaborativa si troverebbe negli stessi elementi caratterizzanti del parlamentarismo: «*l'irresponsabilità del capo dello Stato, la responsabilità dei ministri, il diritto di scioglimento e quello di controllo del Parlamento*»⁵². Nel pensiero di Burdeau, infatti, il regime parlamentare è una «*forma di governo rappresentativo basato sulla collaborazione dei poteri, tuttavia distinti, nella quale, da un lato il Gabinetto dei ministri detiene la direzione e l'iniziativa del governo sotto il controllo delle Camere che possono obbligarlo a dimettersi per mezzo del voto di sfiducia e nella quale, dall'altro, il capo dello Stato può, dietro richiesta del Gabinetto, opporsi alla volontà del Parlamento proclamandone lo scioglimento, pur essendo tenuto, come contro-partita della sua irresponsabilità politica, a sottomettersi alle decisioni prese dal corpo elettorale*»⁵³. Secondo tale teoria il capo dello Stato, quindi, incarnerebbe l'organo attraverso il quale assicurare sia la continuità della volontà dello Stato sia il buon funzionamento dell'intero ordinamento. Al capo dello Stato mancherebbe, dunque, la *potestas*, ma non l'*autoauctoritas*, dovendosi riconoscere sia una forte autorità morale sia un potere di persuasione e influenza verso gli altri organi. In questo contesto, quindi, il capo dello Stato si avvicinerrebbe al sovrano anglosassone che, secondo Bagehot, avrebbe tre diritti: quello di essere consultato, quello di incoraggiare e quello di mettere in guardia⁵⁴.

Le riflessioni sopra sintetizzate sono un chiaro esempio di come la figura del capo dello Stato e le relative letture siano altamente influenzate dal contesto in cui vengono sviluppate. Tali ricostruzioni, inoltre, pur essendo molto distanti tra loro, sono trapiantabili nei sistemi parlamentari, ma con conseguenze spesso non prevedibili e legate alla resa concreta dell'ordinamento.

Avvicinarsi allo studio del capo dello Stato significa dover affrontare sia la forma di Stato⁵⁵ sia quella di governo, non essendogli precluso né un rapporto

⁵⁰ R. SMEND, *op. cit.*, pp. 160 ss.; 177 ss.

⁵¹ G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950, p. 45.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ivi*, pp. 107-108.

⁵⁴ W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 101.

⁵⁵ Per una riflessione sul rapporto tra capo dello Stato e autonomie territoriali si rinvia a F.

con la comunità governata (si pensi ai messaggi o alle esternazioni), né, a maggior ragione, con gli altri organi statali. Le relazioni del capo dello Stato presuppongono, inoltre, una “dualità”, nel senso che è fondamentale l’interpretazione che “gli altri organi” forniscono delle sue funzioni, non essendo loro precluso porre dei limiti all’azione del Presidente della Repubblica, potendo, al contrario, sfruttare gli spazi che gli vengono lasciati. Non è casuale che queste riflessioni siano state riprese, come si vedrà, dalla dottrina italiana per seguire e giustificare gli *accidents of personality* dei singoli presidenti. Le ricostruzioni sintetizzate in questo paragrafo, quindi, sono le coordinate di massima per contestualizzare sia i lavori della Costituente sia l’analisi della dottrina italiana. Nel nostro ordinamento sono state trasposte molte delle riflessioni esposte, nonostante siano, come detto, estremamente diverse tra loro. Questo dimostra che il capo dello Stato è una delle figure più mutevoli all’interno del nostro ordinamento, risentendo di una stratificazione e di una sedimentazione secolare, tanto che è possibile scorgere in maniera più o meno chiara, a seconda dei momenti, singoli elementi su cui basare ricostruzioni giuridiche molto diverse tra loro.

3. Il dibattito in Assemblea costituente

Le riflessioni fino a ora sintetizzate erano ben presenti ai membri dell’Assemblea costituente. La disciplina costituzionale, manifesta un irrisolto contrasto tra le due visioni che si sono confrontate durante la stesura della Costituzione, ed è proprio questa contrapposizione che rende ancora oggi incerta l’interpretazione della figura presidenziale. Solo partendo da questa considerazione si può comprendere perché la ricerca di una *ratio* unificante alla quale ricondurre le molteplici attribuzioni dell’organo è stata fonte di una forte divisione in dottrina. Anche lo stesso dibattito in Assemblea costituente si sviluppò senza trovare un chiaro punto di sintesi. Era presente, infatti, la volontà di discostarsi dal modello del monarca “decorativo” tipico della tradizione parlamentare anglosassone e dei paesi scandinavi, ma senza assegnare al capo dello Stato funzioni di guida dell’Esecutivo, come avveniva con lo schema della “doppia fiducia” operante nel periodo statutario⁵⁶. Da questa esigenza scaturisce un “quadro sfocato”⁵⁷, dove alle difficoltà legate alla traslazione nell’assetto repubblicano di prerogative storicamente regie che i Costituenti decisero di mantenere (ad esempio, l’ir-

PIZZOLATO, *Il Presidente della Repubblica nella forma di Stato: le ragioni di un nesso trascurato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.

⁵⁶ Questa prospettiva è evidente nella relazione preliminare svolta da Costantino Mortati il 3 settembre 1946 in seno alla Seconda sottocommissione, che ha orientato tutto il successivo dibattito (ASSEMBLEA COSTITUENTE, Seconda sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, pp. 81-95, spec. pp. 83-86).

⁵⁷ G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015, p. 11.

responsabilità per i propri atti, il potere di grazia⁵⁸, il comando delle Forze armate o la ratifica dei trattati internazionali), si aggiunsero questioni interpretative nuove (come, paradigmaticamente, la Presidenza del CSM e del Consiglio supremo di difesa, la nomina dei giudici costituzionali, il potere di rinvio delle leggi). Il quadro costituzionale, almeno sulla carta, attribuisce al Presidente della Repubblica una serie di poteri molto più ampi sia per qualità che per quantità rispetto a quelli riconosciuti ai capi di stato nei regimi parlamentari (e a volte anche semipresidenziali⁵⁹) europei.

La diversa lettura in Assemblea costituente della figura presidenziale emerge chiaramente da due celebri interventi. Vittorio Emanuele Orlando nella seduta del 22 ottobre 1947 lamentò la completa esautorazione del capo dello Stato repubblicano, tanto che per il timore di un possibile abuso dei poteri concessi erano state ridotte «*le attribuzioni del capo dello Stato, quali spettano ordinariamente nei regimi monarchici*»⁶⁰. In effetti, in questo contesto è stato sardonicamente ricordato come per «*lo spirito satirico onde, precisamente a causa di quella scarsità di poteri, era stato attribuito al Re costituzionale l'appello di "Re travicello". A questo futuro presidente della Repubblica, si trasferiscono i poteri che prima erano pertinenti al Re, ma si trasmettono in una misura ancor più ridotta! Si può dire che non rappresenti più nulla!*»⁶¹.

Per Ruini, al contrario, non è possibile rappresentare il capo dello Stato come un elemento puramente decorativo, ma al contrario «*mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magi-*

⁵⁸ Come noto, la sentenza 200/2006 ha definito il potere di grazia come formalmente e sostanzialmente presidenziale poiché concesso per motivi umanitari (Corte cost. 15 maggio 2006, n. 200, cons. dir. 6.1). In questo modo, però, la Corte costituzionale, partendo dal caso di specie, ha cercato una giustificazione all'estensione del potere presidenziale, sconfessando decenni di prassi. In questa sede basti ricordare che già nel periodo statutario il potere di grazia, seppur pienamente a disposizione del Sovrano, facendo parte dei poteri di «*natura veramente regia*», era ritenuto almeno «*duumvirale*» (L. PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1881, p. 462, secondo cui «*non può ammettersi costituzionalmente, che non ci sia alcuna responsabilità nell'uso di un potere così geloso quale si è l'annullamento virtuale dei giudizi e delle pene. Il re potrà essere benissimo per eccesso di clemenza inclinato a perdonare i reati, più che a lasciare il loro corso alle condanne e alle pene; ma il ministro della giustizia ha il dovere di far presenti al re la necessità e il diritto dello Stato, e di rifiutare alla Corona il suo concorso in un'opera simile*»).

⁵⁹ Si pensi all'ordinamento austriaco, dove i poteri del Presidente, anche se eletto a suffragio universale e diretto, sono molto limitati.

⁶⁰ ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 22 ottobre 1947, p. 1458.

⁶¹ *Ibidem*. Qualche mese prima lo stesso Vittorio Emanuele Orlando definì il capo dello Stato immaginato in Costituzione un *faineant* (ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 10 marzo 1947, p. 1937). Tali critiche sono state confermate nell'articolo *Studio intorno alla forma di Governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1951, pp. 41-43.

strato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica». Date queste premesse, infatti, «le attribuzioni che gli sono specificamente conferite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua»⁶².

Questa duplice lettura è stata lucidamente sintetizzata da Tosato, che parlò di «due tendenze, se non assolutamente opposte, certo notevolmente contrastanti». Da una parte c'era l'idea di una «una figura scialba, evanescente, inconsistente [...], un Capo di Stato che sta al vertice dell'edificio, ma che è privo di poteri effettivi e che non avrà un peso sostanziale nella direzione politica e nel Governo della Nazione», mentre sarebbe stato «necessario [...] un Presidente che, almeno nei momenti decisivi della vita della Nazione, possa far sentire la sua voce»⁶³ e fosse posto effettivamente nella condizione di esercitare i suoi poteri. L'altra visione, invece, lamentava che fosse stato «sbozzato un Presidente troppo forte. Troppi poteri avete dato al Presidente si dice», richiamando l'attenzione sui poteri di nomina dei ministri e di scioglimento delle Camere, incompatibile con un sistema parlamentare che «non consente assolutamente un Presidente forte; nella repubblica parlamentare il Presidente deve essere necessariamente debole. In sostanza, si afferma, accontentiamoci di un Presidente decorativo, di un personaggio che abbia un significato puramente simbolico, di un Capo dello Stato che non sia, secondo una recente frase di Herriot più che "Le Président de la figuration nationale"»⁶⁴.

Alla base del progetto costituzionale, come segnalava Tosato, c'era innanzitutto la concezione della forma di governo da concretizzare in Costituzione. In primis fu esclusa «l'attribuzione di un potere effettivo al Capo dello Stato, eletto a

⁶² ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Progetto di Costituzione*, 1947, pp. 11-12. V. FALZONE-F, PALERMO-F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1969, pp. 251-252.

⁶³ ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 19 settembre 1947, pp. 336-337.

⁶⁴ *Ibidem*. Ambrosini, riteneva, invece, che fosse necessario immaginare sia un Governo sia un Presidente della Repubblica forti («Per avere un potere esecutivo forte è anzitutto necessario avere un Capo dello Stato che non sia soltanto un simbolo. Da varie parti, nella dottrina, nel mondo politico e in alcune Costituzioni dell'altro dopo guerra, si seguì quel sistema della così detta razionalizzazione del regime parlamentare, che in fondo non è altro che una trasformazione profonda di esso realizzantesi con la diminuzione dei poteri e della figura del Capo dello Stato. Questa Magistratura deve essere dotata di poteri adeguati al suo altissimo compito. Nessuno abbia paura di questi poteri del Capo dello Stato; non abbia paura anche perché egli non può esercitarli di suo proprio arbitrio e da solo»), tanto da considerare il capo dello Stato parte dell'Esecutivo («Nel regime parlamentare l'esecutivo è un organo complesso composto del Capo dello Stato e del Governo; il quale Governo poi a sua volta è composto del primo Ministro e degli altri Ministri; e tutto questo organo deve funzionare come un congegno di orologeria, in armonia e d'accordo, perché altrimenti il sistema non funziona e salta in aria. Il congegno è molto delicato e difficile, ma è il congegno, che solo, nelle circostanze del mondo attuale, specie da noi, può garantire la libertà al popolo e nello stesso tempo la energia e la continuità dell'esecutivo [...] Il Capo dello Stato deve partecipare a tutta l'attività dell'esecutivo in base al congegno proprio del regime parlamentare classico», ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 16 settembre 1947, p. 221).

questo scopo dal popolo» poiché «darebbe luogo a continui conflitti fra il Presidente e le Camere e metterebbe praticamente il Governo nella impossibilità di governare». D'altra parte, però, non fu seguita «la concezione prettamente parlamentare, che in verità più che definirsi un Governo parlamentare dovrebbe definirsi come Governo di Assemblea, quella concezione in base alla quale i Ministri rappresentano – tutto sommato – il comitato esecutivo dell'Assemblea legislativa e in cui il Capo dello Stato ha una funzione puramente dichiarativa e rappresentativa, senza alcuna possibilità di intervenire menomamente nelle cose dello Stato». Tosato riteneva, al contrario, che nella forma di governo parlamentare, il capo dello Stato dovesse avere una «funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo il piano costituzionale. Non è una funzione irrilevante, ma essenziale, che corrisponde a tutta la struttura vera e propria del Governo parlamentare»⁶⁵.

Per far emergere la distanza tra le visioni dei Costituenti, sia permesso fare un esempio concreto. Infatti, nonostante la volontà precisa dei relatori, i lavori parlamentari non furono lineari e l'ambiguità della concezione sulla figura del capo dello Stato emerge proprio dalle due disposizioni costituzionali che dovrebbero delinearne i contorni essenziali, in quanto indirizzate a costituire la forma giuridica degli atti del Presidente e il fondamento e il limite della sua autorità politica: gli artt. 87, comma 1, e 89, Cost. Dalla previsione che ogni atto presidenziale richiede, a pena di invalidità, la controfirma del «*ministro proponente, che ne assume la responsabilità*» si desume che il capo dello Stato è politicamente irresponsabile per quegli atti, ma non che essi debbano essere necessariamente preceduti da una proposta ministeriale, con la quale il Governo esprime il potere sostanziale di determinarne il contenuto⁶⁶. La lettura opposta sarebbe in effetti incoerente con l'attribuzione al Presidente della Repubblica di alcuni

⁶⁵ Il discorso si trova in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 19 settembre 1947, p. 338. Si può leggere, inoltre, che «*in fondo, il Governo parlamentare si costruisce in questo modo: alla base sta il popolo, dal popolo derivano direttamente i corpi rappresentativi e, mediatamente, deriva il Governo. L'una e l'altra Camera e il Governo rappresentano ugualmente il popolo. Possono sorgere conflitti fra il Governo e le Camere, fra le Camere e il popolo, fra il Governo e il popolo: chi mantiene il regolare funzionamento di questo sistema in uniformità alla volontà popolare? Ecco la funzione essenziale del Capo dello Stato*» (*Ibidem*, in questo passaggio sembra emergere la teoria di Burdeau).

⁶⁶ Per Vittorio Emanuele Orlando «*giustamente si afferma che nessun atto del Presidente della Repubblica è valido, se non è controfirmato dal primo Ministro o dai Ministri competenti, che ne assumono la responsabilità. Dunque, qui il principio della irresponsabilità del Capo dello Stato è mantenuto, dal momento che di tutti questi atti nessuno dipende da una sua attività personale: tutto è sotto controfirma del Presidente o dei Ministri. Principio, senza dubbio, essenziale per la forma di Governo parlamentare; ma bisogna che concorra quest'altra condizione non meno essenziale: che il Gabinetto ripeta la sua autorità dal Capo dello Stato, pur dovendo, di regola, avere la fiducia del Parlamento. Ed è questa condizione che manca*» (ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 10 marzo 1947, p. 1938).

fondamentali poteri di garanzia, come quello di nomina dei giudici costituzionali⁶⁷ o di rinvio delle leggi alle Camere, che non corrisponderebbero alla loro funzione propria di equilibrio e di controllo se fossero proposti e determinati nel loro contenuto dal potere esecutivo. Ne consegue che vi sono atti presidenziali “senza iniziativa”, nei quali il rapporto fra potere decisivo e responsabilità si inverte; atti strettamente governativi; atti “duali” o misti, nei quali le due volontà del Governo e del Presidente si equivalgono e concorrono entrambe a determinare il contenuto dell’atto⁶⁸. Il valore della firma presidenziale (e reciprocamente della controfirma governativa) varia, quindi, a seconda dei casi e ciò determina incertezze sul ruolo rispettivo da riconoscere a Presidente della Repubblica e Governo in relazione ai diversi atti. In Assemblea costituente, però, l’idea sottesa alla disposizione era molto diversa rispetto alla prassi che si è sviluppata, ritenendosi, ad esempio che «*il Capo dello Stato non ha propria volontà esclusiva*» oppure che «*non può agire per volontà particolaristica individuale, ma deve adeguare la sua volontà a quella del Governo, il quale a sua volta non può restare in carica se non con la fiducia delle Camere*»⁶⁹ (parole che sono molto distanti da quelle utilizzate dalla Corte costituzionale quando con la sentenza n. 200/2006 ha ricostruito il potere di grazia). Pur rinviando ai paragrafi successivi per un’analisi della pronuncia, si segnala che, superando il dettato costituzionale, sembra che il ministro in disaccordo «*sia obbligato in ogni caso alla controfirma, ma non risulti responsabile dell’atto presidenziale, così come motivato dal capo dello Stato*»⁷⁰, con la conseguenza, quindi, che possa mancare un soggetto che risponda concretamente del decreto. Infatti, il capo dello Stato è espressamente dichiarato irresponsabile per gli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni *ex*

⁶⁷ Si ricordi lo scontro tra Einaudi e De Gasperi sulla titolarità “sostanziale” della nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali. Leopoldo Elia parla di “convenzioni interpretative” intercorse tra Einaudi e De Gasperi per la definizione dei poteri presidenziali, cfr. *Interpretazioni sbagliate*, in *Corriere della Sera*, 6 giugno 2007, ora in *Astrid-online.it*. Sul punto anche A. BALDASARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Bari-Roma, pp. 48-49.

⁶⁸ Lettura che fu colta da G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1951, pp. 903-992.

⁶⁹ Affermazioni di Ambrosini (ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 16 settembre 1947, p. 221), per il quale bisognava «*evitare che la posizione del Capo dello Stato sia resa instabile, non solo in diritto – il che fa il nostro progetto di Costituzione – ma anche in via di fatto. [...] Il Capo dello Stato non ha propria volontà esclusiva. [...] Il Capo dello Stato non può agire per volontà particolaristica individuale, ma deve adeguare la sua volontà a quella del Governo, il quale a sua volta non può restare in carica se non con la fiducia delle Camere – praticamente è impossibile la dittatura, praticamente sono le Camere ad avere la direttiva e la bussola dello Stato*».

⁷⁰ T.F. GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c’è la responsabilità, là c’è il potere...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2006, p. 3. Basti pensare che già per T. MARCHI, *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico*, I, 1923, p. 277 «*regola fondamentale è, nel nostro diritto, quella che impone al Sovrano il concorso per l’esplicamento della sua volontà di un organo responsabile*».

art. 90 Cost., tanto che si può dire che «*dell'atto non risponderà nessuno*»⁷¹, giungendo a un caso limite di un potere in assenza di responsabilità.

Parimenti incerta è l'interpretazione dell'art. 87, comma 1, che definisce la complessiva posizione del Presidente nel sistema costituzionale, stabilendo che egli è «*il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale*»⁷². Invero, è opinione unanime che la qualifica di “capo dello Stato” esprima una preminenza *in onori e in posizione*, ma non *in funzioni* rispetto agli altri organi costituzionali⁷³, descrivendo semplicemente la posizione apicale ricoperta dal Presidente nell'organizzazione statale e l'imputazione formale ad esso degli atti che lo Stato pone in essere nell'ordinamento internazionale⁷⁴.

Già da queste sommarie notazioni emerge in tutta evidenza l'incertezza della normativa costituzionale sul Presidente della Repubblica, che ha dato vita alla molteplicità di ipotesi ricostruttive elaborate attorno alla figura presidenziale, che ne enfatizzano ora il ruolo di garanzia, ora la capacità di condizionamento o, addirittura, di codeterminazione dell'indirizzo politico.

⁷¹ T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 3.

⁷² Il testo approvato nella sottocommissione era «*il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e lo rappresenta*». La modifica volle ampliare il concetto della rappresentanza nazionale, cfr. V. FALZONE-F. PALERMO-F. COSENTINO, *op. cit.*, p. 252. La nozione di rappresentanza dell'unità nazionale a uno sguardo più attento, nasconde, però, una pluralità di significati. Da un lato, l'unità nazionale può essere riferita al territorio della Repubblica (l'Italia “una e indivisibile” dell'art. 5 Cost.); al popolo italiano inteso come insieme unitario al di sopra delle frazioni politiche e sociali (il popolo detentore della sovranità); allo Stato come apparato organizzativo e all'articolazione dei poteri costituzionali nel suo complesso; o, infine, alla Nazione, intesa come dimensione spirituale del vivere in comune, forgiata dalla storia e dalla cultura (per F. CHABOD, *L'idea di nazione*, Roma-Bari, 2006, pp. 25-26 «*l'idea di nazione è, innanzitutto, per l'uomo moderno, un fatto spirituale; la nazione è, innanzitutto, anima, spirito, e soltanto assai in subordine materia corporea; è 'individualità' spirituale, prima di essere entità politica, Stato alla Machiavelli, e più assai che non entità geografico-climatico-etnografica*»). Anche la Costituzione italiana sembra diversificare i concetti di Stato e di Nazione, come, ad esempio, nell'art. 51, comma 2, Cost. Sul punto, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in IDEM, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, p. 1.

⁷³ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, p. 226. E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1951, p. 104 lo definisce «*organo supremo non perché eserciti una funzione prevalente su quella degli altri organi costituzionali, o ne sia gerarchicamente superiore, ma perché le sue attribuzioni risultano condizione o complemento dell'esercizio delle stesse funzioni di altri organi costituzionali*».

⁷⁴ Tesi già presente, come detto, in H. KELSEN, *Problemi*, cit., pp. 750-751.

4. Le ricostruzioni teoriche attorno alla figura del capo dello Stato nell'ordinamento italiano

Dal dibattito in Assemblea costituente si può comprendere perché si sia parlato di mero «abbozzo»⁷⁵ della figura presidenziale da parte della Costituzione, che finisce per consegnarla ad un'evidente «ambiguità»⁷⁶ di fondo. La dottrina italiana si è trovata a riflettere su un tema attorno al quale già in Assemblea costituente non c'era stata uniformità di vedute e ha sviluppato, come anticipato, teorie molto diverse sulla posizione costituzionale capo dello Stato. È opportuno anticipare che le varie ricostruzioni sembrano essere influenzate sia dal periodo storico sia dal Presidente in quel momento in carica e, quindi, dal modo in cui è stato interpretato il ruolo presidenziale⁷⁷.

Una delle prime e più note ricostruzioni della posizione costituzionale del capo dello Stato offre una lettura in chiave garantistica e imparziale della funzione presidenziale. Tale teoria si inserisce in un contesto politico in cui la figura del Presidente del Consiglio era forte e centrale, assegnando al capo dello Stato la tutela dell'unità nazionale e degli interessi dettati dalla Costituzione⁷⁸. Il Presidente della Repubblica, infatti, si porrebbe al di fuori del dialogo Parlamento-Governo per la determinazione dell'indirizzo politico e rappresenterebbe solo gli interessi «intimamente connessi con l'esistenza dello Stato stesso e perciò sottratti alle cangianti valutazioni della politica»⁷⁹. La profonda innovazione che la nuova Costituzione avrebbe realizzato, secondo questa teoria, consisterebbe nell'aver incardinato in seno all'ordinamento il principio democratico della sovranità popolare, rimuovendo qualunque sopravvenienza del principio monarchico, modificando, quindi, anche la forma di governo parlamentare fino a quel momento sviluppatasi. Il Governo avrebbe, dunque, una distinta autonomia strutturale e funzionale rispetto al Presidente della Repubblica, tanto che il rapporto

⁷⁵L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 171.

⁷⁶E. CHELI, *Art. 89*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, p. 107.

⁷⁷Sul punto già L. ELIA, I «ruoli» del Presidente della Repubblica, in *Giustizia e Costituzione*, nn. 1-2/1973, pp. 87-90.

⁷⁸S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, p. 19 riconosce, qualche decennio più tardi, che «il dato normativo che ci trovavamo dinanzi era soltanto quello del nudo testo della nuova Carta costituzionale. [...] Un complesso normativo vergine ancora di concreta applicazione ed esperienza attuativa».

⁷⁹S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, p. 36. Per una riflessione sul pensiero di Galeotti, si veda E. BETTINELLI, *Ragionando con il giovane Galeotti sulla "posizione costituzionale del Presidente della Repubblica"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2023, ora anche in B. PEZZINI (a cura di), *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale. Atti del Convegno e della Call for paper-Bergano, 15 dicembre 2022*, Torino, 2024, pp. 103-123.

di fiducia e la responsabilità politica sarebbero realizzabili soltanto ed esclusivamente nei confronti delle Camere, e non più, simmetricamente, anche nei confronti del capo dello Stato (che perde anche la possibilità di revocare i ministri)⁸⁰.

Galeotti elabora tale teoria partendo dall'art. 90 Cost., che individua le uniche responsabilità per le azioni politiche del capo dello Stato, cioè alto tradimento e attentato alla Costituzione. Questo autorizzerebbe il Presidente della Repubblica a operare un'attività solo di controllo, riconducibile a un dovere di astensione, potendosi attivare esclusivamente per salvaguardare «*i supremi obiettivi interessi della comunità statale*»⁸¹. Tale lettura, molto minimalista, porrebbe il Presidente della Repubblica al di fuori del circuito in cui vengono formate le decisioni politiche. L'unico momento in cui il Presidente della Repubblica potrebbe opporre una propria volontà a quella del Governo, quindi, sarebbe quando rischi d'incorrere in una responsabilità *ex art. 90 Cost.* Nell'esercizio della maggior parte delle attribuzioni imputate all'organo, attraverso il sistema della controfirma *ex art. 89*, il ruolo del capo dello Stato appare «*strutturalmente come un'attività accessoria e integratrice*»⁸² rispetto a quella del Parlamento e del Governo⁸³. La funzione del capo dello Stato dovrebbe essere ricondotta al “controllo costituzionale”⁸⁴, egli sarebbe il titolare di un potere di controllo da svolgere sulla base di parametri normativi e non politici, limitandosi a essere il custode della legalità del processo democratico e dei rapporti fra poteri, come garante degli interessi permanenti dell'ordinamento⁸⁵ (anche se permangono dubbi su quali siano).

La maggiore critica verso la teoria originaria di Galeotti è legata al fatto che questa colloca il capo dello Stato in una posizione di mera “ricezione”. In effetti, anche se la lettera dell'art. 89 Cost. prescrive un “ministro proponente”⁸⁶, la

⁸⁰ S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., pp. 18-19.

⁸¹ *Ivi*, p. 42.

⁸² S. GALEOTTI, *Il Presidente*, cit., p. 24.

⁸³ Successivamente S. GALEOTTI, *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale (artt. 135 e 89 Cost.)*, in *Il Foro padano*, 1951, parte IV, p. 235 ritiene che «*il principio di irresponsabilità del Capo dello Stato, in quanto parzialmente ancora sancito nel nostro ordinamento costituzionale, riveste essenzialmente il valore di un reliquario storico, di vuota formula, ripugnante ai principi di un ordinamento che, come il nostro, obbedisce ai canoni dello Stato di diritto e, più ancora, si fonda sul principio della sovranità popolare. Soltanto il popolo, infatti, in quanto ente sovrano, suprema istanza dell'ordinamento, appare inasoggettabile a forma veruna di responsabilità, ed è pertanto irresponsabile, non certo il Capo dello Stato*».

⁸⁴ Al tema dei controlli Galeotti dedicò il volume *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963.

⁸⁵ S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., pp. 42-44.

⁸⁶ Come riporta G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 926 durante i lavori dell'Assemblea costituente il termine “competenti”, presente nella prima stesura dell'art. 89 Cost., fu poi sostituito, senza apparenti ragioni, con quello di “proponenti”.

prassi ha introdotto, come accennato, un “sottotesto”, anche a seguito dell’assenza, fin dai primi anni, di una “proposta” governativa per il rinvio di una legge⁸⁷. La funzione garantistica andò ampliandosi con la teorizzazione di un diverso apporto della volontà del capo dello Stato nei singoli atti, aprendo nelle funzioni tipicamente presidenziali a forme di controllo e intervento attive, su impulso dello stesso Presidente, ma sempre con l’obiettivo della garanzia dei valori supremi e permanenti della Costituzione, cioè «*la stabilità dell’ordinamento nella sua unità e continuità*»⁸⁸. Il capo dello Stato, quindi, sarebbe detentore di un potere politico, al pari di Governo e Parlamento⁸⁹, tanto che tutti questi organi eserciterebbero in autonomia funzioni politiche distinte⁹⁰ e «*i rapporti tra Presidente e Governo sono troppo complessi perché li si possa ridurre ad uno schema unitario*»⁹¹, come farebbe, invece, la prima versione della teoria garantistica.

Il capo dello Stato e il Governo, in tale lettura, sarebbero titolari di funzioni politiche autonome, poiché i due organi eserciterebbero attribuzioni ciascuno nell’ambito della propria competenza⁹², tanto che se per il compimento di un determinato atto fosse richiesto l’accordo di due organi, ci sarebbe una condivisione funzionale dell’atto stesso (aprendo alla categorizzazione tra atti formalmente e sostanzialmente presidenziali; atti formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi; atti duumvirali)⁹³. Da questa riflessione Guarino fa

⁸⁷ A. BOZZI, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1958, p. 764, nota 33; S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 della Costituzione): spunti ricostruttivi e critici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1950, p. 85; G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 928 e 942; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, pp. 131-139.

Sull’uso concreto di tale prerogativa si rinvia ad A. BURATTI, «*Preferirei di no*». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell’Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e società*, n. 2/2014, pp. 187-265.

⁸⁸ S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1996, p. 423,

⁸⁹ G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 921-922 «*un regime pluralistico, in cui il potere politico è diviso tra una pluralità di soggetti od organi costituzionali [...], soggetti ed organi che sono tutti sottoposti alla legge ed esercitano la sovranità ciascuno nell’ambito della propria competenza. [...] Al contrario gli organi costituzionali sono in via di principio tutti reciprocamente irresponsabili*».

⁹⁰ *Ivi*, pp. 917-925.

⁹¹ *Ivi*, p. 914.

⁹² *Ivi*, pp. 922-924.

⁹³ *Ivi*, p. 915 («*Nel sistema della costituzione la partecipazione dei due organi allo stesso atto non assume mai la medesima struttura ed è anzi dosata in modo che non possa mai verificarsi tra i due organi un contrasto definitivo nel merito, un contrasto cioè del tipo che la dottrina tradizionale voleva risolto mediante le complessive posizioni di forza dei due organi. La partecipazione dei due organi assume al contrario sempre forma complementare, in ogni ipotesi la partecipazione di uno di essi subordinandosi per funzione ed importanza a quella dell’altro. Si aggiunga: che esistono tipi diversi di atti presidenziali, che le posizioni dei due organi variano secondo i tipi di atto e che la preminenza spetta perciò ora al Presidente, ora al Governo*»); p. 930 («*Considerando insieme le ipotesi di re-*

derivare la presenza di un “indirizzo politico governativo”⁹⁴ e di un “indirizzo presidenziale”⁹⁵. Il capo dello Stato, però, «*svolge una funzione che [è] non tanto per quantità, quanto per qualità diversa dal governare*»⁹⁶, senza, però, «*influire in modo efficiente sul carattere*»⁹⁷ dei tre poteri della lettura rousseauiana. I due indirizzi potrebbero convergere come divergere, tanto da portare alla mancata controfirma o all’adozione dell’atto, anche perché, basandosi sul principio della responsabilità ministeriale sancita dall’art. 95 Cost., «*il Governo non potrebbe assumere la responsabilità di un indirizzo la cui elaborazione non competesse ad esso esclusivamente*»⁹⁸.

Il Presidente della Repubblica viene inquadrato, quindi, come un quarto potere⁹⁹, autonomo dagli altri, con il precipuo compito di garantire che la funzione governativa si svolga in conformità alle norme costituzionali, garantendo il pieno funzionamento degli organi politici¹⁰⁰, pur rimanendo estraneo all’indirizzo governativo, che è chiamato a controllare, anche con azioni attive, da svolgersi sempre con imparzialità¹⁰¹. Questa tesi valorizza la discrezionalità presente nell’azione rappresentativa dell’unità nazionale, assegnando al capo dello Stato la funzione di garanzia attiva dell’assetto istituzionale, non limitata all’esercizio di un controllo strettamente giuridico della legalità democratica, ma comprensiva dei poteri di influenza e di intermediazione che fanno del Presidente il moderatore e regolatore dei soggetti politicamente attivi (avvicinandosi quindi alla teoria di Smend)¹⁰².

sponsabilità giuridica e quelle di responsabilità politica si hanno dunque queste tre possibilità e pratiche combinazioni, che provano la reciproca autonomia delle posizioni dei ministri e del Presidente: 1) ipotesi di irresponsabilità del Presidente e di responsabilità del Ministro; 2) ipotesi di responsabilità del Presidente e di responsabilità del Ministro; 3) ipotesi di responsabilità del Presidente di irresponsabilità del Ministro».

⁹⁴ *Ivi*, p. 937. Guarino individua tra le “attività di governo in senso sostanziale” quelle che rientrano nel dominio della maggioranza, cioè che vanno definite attraverso il procedimento legislativo, e quelle che sono esercizio di poteri pubblici deliberati dal Consiglio dei ministri.

⁹⁵ L’“indirizzo presidenziale” in *Ivi*, pp. 939-943 è delimitato per esclusione, cioè sarebbe tutto quello «*che non può costituire un atto di maggioranza*» (p. 939), come ad esempio la nomina del Presidente del Consiglio, lo scioglimento, il rinvio *ex art.* 74 Cost., la nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali.

⁹⁶ *Ivi*, p. 912.

⁹⁷ *Ivi*, p. 945 parla di azioni «*non determinanti e accessorie*».

⁹⁸ *Ivi*, pp. 906 e 912.

⁹⁹ *Ivi*, p. 944.

¹⁰⁰ *Ivi*, p. 963.

¹⁰¹ *Ivi*, pp. 965; 972-974.

¹⁰² *Ivi*, p. 963 («*La molteplice attività quotidiana che impegna il Presidente in modo continuo e costante in una posizione subordinata gli fornisce un quadro esatto dei problemi e delle condizioni politiche del paese; in virtù di questa attività di informazione egli è pronto ad intervenire in ogni istante con piena consapevolezza; ed egli interviene effettivamente nei momenti gravi di crisi, quando il Governo e le due Camere non sono più in grado di trovare da soli una soluzione pacifica alle loro*

In quel periodo altri autori immaginarono che il capo dello Stato potesse avere la possibilità di definire un proprio indirizzo politico¹⁰³. Tale lettura, sviluppatasi durante la presidenza Gronchi, esclude che il Presidente faccia parte dell'indirizzo politico della maggioranza, ma che esprima, al contrario, un indirizzo politico-costituzionale, rappresentando la *viva vox constitutionis*¹⁰⁴, per dare concreta attuazione a ogni prescrizione costituzionale. Il capo dello Stato, essendo il rappresentante non di interessi particolari, ma dell'unità nazionale, avrebbe il compito di verificare che la funzione governativa si svolga in conformità alle norme costituzionali, garantendo, al contempo, l'attuazione dei principi costituzionali. In effetti, durante la presidenza Gronchi, si realizzò un esercizio molto intenso dei poteri presidenziali, tanto da portare avanti un indirizzo politico e una politica estera diversi (e a volte contrapposti) rispetto a quelli della maggioranza¹⁰⁵. Il Presidente della Repubblica, quindi, diverrebbe il motore per perseguire i fini previsti (anche implicitamente) nella nostra Costituzione, con la possibilità di correggere l'indirizzo «attuato da altri organi costituzionali contitolari della stessa funzione»¹⁰⁶.

controversie. Diviene allora il Presidente il dominus della situazione ed il suo ruolo si trasforma da passivo in attivo; ed egli può svolgere il suo ruolo efficientemente perché finora neppure per un attimo ha lasciato di seguire, sia pure in modo silenzioso la vita dello Stato».

A questa tesi garantistica-attiva, seppur con qualche precisazione, aderisce anche V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2/1958, p. 173, nota 33, per il quale «può aggiungersi che, oltre tutto, sarebbe inesatto escludere senz'altro (come fa il Galeotti [...]) una funzione attiva del Presidente, la quale viceversa esiste anch'essa, in talune ipotesi (designazione e nomina del Presidente del Consiglio, ad es.; scioglimento; decreto che indice le elezioni o referendum; convocazione delle Camere), anche se pur sempre coordinata a generiche finalità di garanzia e di controllo costituzionale entro lo schema rigoroso di un controllo meramente giuridico». A sostegno della medesima teoria si vedano E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in G. SILVESTRI (a cura di), *op. cit.*, pp. 93-109 («L'evoluzione del nostro sistema politico tende oggi a colorire questa funzione "garantista" di contenuti nuovi, orientando verso il Capo dello Stato nuove domande di "unificazione dei valori" che non attribuiscono, peraltro, a quest'organo la titolarità di un proprio indirizzo politico contrapposto all'indirizzo della maggioranza, bensì una più forte funzione di aggregazione del pluralismo sociale da cui è destinato ad emergere, per selezioni progressive, il principio di maggioranza», p. 109); G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, pp. 4488-4459 («Spetta così al Presidente espletate le proprie funzioni per favorire il mantenimento di quel perenne plebiscito dal quale scaturisce l'unità della nazione nel suo concreto divenire, e che verrebbe meno senza la tutela dei suoi fondamentali interessi, in primo luogo da parte dell'organo posto a capo dell'intero ordinamento», p. 4452).

¹⁰³ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, pp. 295-357.

¹⁰⁴ Riprendendo le parole di P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6/1955, pp. 809-814, secondo il quale «contro ogni smarrimento costituzionale, contro ogni deviazione, contro ogni inerzia, il presidente della Repubblica può essere, se vuole, la viva vox constitutionis» (p. 813).

¹⁰⁵ Gronchi fece ben tredici viaggi all'estero, tra cui quelli in Sud America e, soprattutto, quello in Unione Sovietica.

¹⁰⁶ P. BARILE, *op. cit.*, p. 307.

Per differenziare i campi d'intervento del Presidente e del Governo, si è tentato di operare una distinzione tra «*indirizzo politico generale o costituzionale*» e «*indirizzo politico di maggioranza*»¹⁰⁷. Il primo trarrebbe legittimazione dalla «*costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti*» e tenderebbe «*ad attuare i fini costituzionali permanenti*»¹⁰⁸; il secondo, invece, sarebbe «*contingente, di maggioranza*» e «*anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione*», che tenderebbe, però, «*ad attuare solo parzialmente, in quelle parti che sono ad esso congeniali, e non in quelle che avversa*»¹⁰⁹. Per tale lettura, infatti, «*tutti gli organi costituzionali s[ono] compartecipi della funzione di indirizzo*

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 308. Negli scritti più recenti l'autore abbandona questa dicotomia, cfr. l'intervento di Barile in M. AINIS-A. RUGGERI-G. SILVESTRI-L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998, pp. 111-113 («*La nozione di indirizzo politico mi sembra, più che altro, un concetto di storia politica, piuttosto che di diritto costituzionale vero e proprio. Però, se si identifica l'indirizzo politico di maggioranza con l'indirizzo politico dello Stato e si arriva a dire che le entità a cui l'ordinamento attribuisce il potere dello Stato sono quelle abilitate a compiere scelte politiche, ma sempre in armonia con la legge fondamentale, mentre l'attuazione dell'indirizzo avviene ad opera dell'intero apparato organizzativo dello Stato tenuto nelle sue varie articolazioni al rispetto del principio di imparzialità; allora io ho l'impressione che, forse, tutta la discussione diventi meno interessante. Faccio, quindi, ammenda all'idea di avere introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale, però con queste precisazioni che mi sono permesso di portare davanti a voi*», p. 113).

Si ispirano alla tesi di Barile, più recentemente, G. SILVESTRI, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7 Seminario 1996*, Torino, 1997, pp. 59-60 («*Il tentativo teorico di Paolo Barile di definire un "indirizzo politico costituzionale" nasce dall'intuizione che la Costituzione italiana del 1948, con la sua tensione verso l'avvenire, ha sconvolto le categorie tradizionali e richiede strumenti diversi di analisi. Questo concetto è stato sommerso di critiche nella dottrina italiana ed è stato in parte abbandonato dal suo stesso Autore; credo tuttavia che esso possa essere ancora fecondo di sviluppi, se si tiene fermo che il Presidente della Repubblica (come la Corte, come i magistrati) debba essere neutrale rispetto alle parti politiche, ma non rispetto ai valori costituzionali. Non vogliamo chiamare questa attitudine indirizzo politico, perché l'espressione può creare confusione? Bene, chiamiamola in altro modo, purché non si smarrisca l'idea di base. Non è logicamente concepibile che il rappresentante dell'unità nazionale non sia anche il rappresentante della comunità di valori contenuti nella Carta costituzionale, che dell'unità nazionale è l'espressione giuridica più alta. Il Presidente della Repubblica svolge, in base a quanto abbiamo detto sinora, un ruolo di garanzia sostanziale*»); IDEM, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, Legalità e garanzie*, Bari-Roma, 2006, pp. 430-431 («*Non si può ignorare tuttavia che il contesto è cambiato e che il capo dello Stato non è più il potere equilibratore in funzione di una conservazione pura e semplice dell'ordine economico-sociale esistente, ma si pone come garante dei valori costituzionali nel processo dinamico della loro attuazione*»); M. CAVINO, *op. cit.*, pp. 63-69 («*La funzione del Presidente della Repubblica consiste nel mantenimento dell'indirizzo politico costituzionale, un indirizzo politico oggettivo costituito dal mantenimento dell'equilibrio costituzionale che consente alle forze di volta in volta maggioritarie nel paese di realizzare il proprio indirizzo politico soggettivo senza pregiudicare l'unità dell'ordinamento*», p. 64).

¹⁰⁸ P. BARILE, *op. cit.*, p. 308.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

politico che chiamerò generale o costituzionale»¹¹⁰, mentre «solo alcuni di tali organi s[ono] contitolari della funzione di indirizzo che chiamerò di maggioranza»¹¹¹.

Data questa dicotomia, il tema è «stabilire se il Capo dello Stato, che partecipa istituzionalmente (in quanto organo costituzionale) alla prima funzione, partecipi o no anche alla seconda»¹¹². La risposta è negativa, visto che «il Capo dello Stato ha per suo precipuo compito quello di controllare l'indirizzo di maggioranza, ed eventualmente di correggerlo per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali»¹¹³. Per questo motivo «poiché controllare non è partecipare ad una funzione attiva, egli non è contitolare della funzione di indirizzo di maggioranza, ma lo è solo della funzione di indirizzo generale, per meglio spiegare la quale, appunto, è chiamato a controllare l'attività della maggioranza»¹¹⁴. Per cercare di distinguere i due indirizzi, quello costituzionale sarebbe «immediatamente esecutiv[o] della Costituzione» e che pertanto «non è liber[o] nella scelta del fine, in quanto espressamente vincolat[o] dalla Costituzione, per cui i fini che essa può perseguire sono quelli e solo quelli espressamente o implicitamente previsti nella Costituzione»¹¹⁵. Questo indirizzo costituzionale, come detto, sarebbe tipico di tutti gli organi costituzionali, mentre solo il Parlamento e il Governo sarebbero titolari anche dell'indirizzo politico di maggioranza, che potrebbe cambiare a seconda degli accordi politici e dei risultati elettorali. Ma tale indirizzo "contingente" non sarebbe senza vincoli, potendo essere sindacato, ad esempio, dalla Corte costituzionale attraverso il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, mentre il capo dello Stato potrebbe, in una fase precedente, sempre tentare di «correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali»¹¹⁶. Questo significherebbe che il capo dello Stato potrebbe essere titolare di un possibile indirizzo in contrasto con quello di maggioranza, una sorta di indirizzo politico-presidenziale, cercando di indirizzare verso lo spirito costituzionale l'indirizzo di maggioranza¹¹⁷.

¹¹⁰ Già nello scritto *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, nn. 3-4/1957, spec. pp. 911-913 Barile aveva affermato che la Consulta sarebbe cotitolare dell'indirizzo politico. Nell'articolo *I poteri*, cit., p. 308, nota 31 ha precisato che «ovviamente intendevo parlare dell'indirizzo costituzionale e non di quello di maggioranza».

¹¹¹ P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 308.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ivi*, pp. 308-309.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 309. Come è stato notato da O. CHESSA. *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 328 «questa ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale affonda le radici in una rilettura (e riproposta) della dottrina mortatiana della costituzione in senso materiale».

¹¹⁵ P. BARILE, *I poteri*, cit., pp. 307-308.

¹¹⁶ *Ivi*, pp. 308-309.

¹¹⁷ O. CHESSA, *op. cit.*, p. 329.

Un'altra teoria, rimasta, però, fortemente minoritaria, inserisce strutturalmente il capo dello Stato tra gli organi di governo¹¹⁸. Tale lettura, infatti, ritiene che «con formulazione abbastanza strana e certamente poco corretta per l'aspetto giuridico, la nostra costituzione distingue ed isola il Presidente della Repubblica dal Governo». Questa costruzione, infatti, sarebbe ontologicamente scorretta visto che «il Presidente della Repubblica non può agire solo e pertanto la sua attività dev'essere sempre integrata dall'attività ministeriale, per di più la massima parte delle attribuzioni del Governo, considerato come supremo organo esecutivo dello Stato, sono attribuzioni del Presidente esercitate dal Consiglio dei Ministri o dai Ministri»¹¹⁹, tanto da ritenere che «per quanto la costituzione nostra non parli di un rapporto di fiducia fra Presidente della Repubblica e Ministri, questo è implicito nella scelta discrezionale del Presidente»¹²⁰. Tale interpretazione è probabilmente influenzata dalle riflessioni sulla posizione della Corona nel sistema costituzionale delineato nel periodo monarchico¹²¹. Riprendendo le critiche di Vittorio Emanuele Orlando, Crosa afferma che «il maggiore appunto che può farsi alla sistemazione delle attribuzioni del Presidente è quello della debolezza dei mezzi che gli sono attribuiti per mantenere l'equilibrio fra i diversi organi costituzionali dello Stato»¹²². Questa teoria si basa sul fatto che le manifestazioni del capo dello Stato, in quanto organo costituzionale, sarebbero da considerarsi come fondamentali per esternare la volontà dello Stato, ma tale ricostruzione si scontra con la mancanza di una responsabilità presidenziale, visto che non sarebbe immaginabile un potere così ampio senza una responsabilità che non sia solamente politica o limitata all'alto tradimento e all'attentato alla Costituzione, esulando del tutto dal dato testuale-sistematico.

¹¹⁸ E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1951, pp. 385 ss. Questa lettura sembrerebbe di recente ripresa anche da O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, pp. 46-48, che ricava dall'assonanza fra «rappresentanza dell'unità nazionale» (art. 87) e «rappresentanza della Nazione» (art. 67) la conseguenza che il capo dello Stato possa partecipare al processo di formazione dell'indirizzo politico (tale paragone tra gli artt. 67 e 87 Cost. era stato avanzato anche da G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 912).

¹¹⁹ E. CROSA, *Diritto*, cit., p. 385. *Contra* T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. 119.

¹²⁰ E. CROSA, *Diritto*, cit., p. 403. Si afferma, inoltre, che «anzitutto la scelta discrezionale del Presidente del Consiglio significa che il Presidente ripone la sua fiducia nel personaggio che egli nomina all'altissima carica, ma oltre a questo elemento formale è da considerare la posizione stessa del Presidente, quale risulta dalla sistemazione costituzionale, di consigliere supremo, di moderatore, e, per di più, titolare delle maggiori competenze che il Governo in senso stretto esercita, per cui sarebbe assurdo pensare che non esistesse un vincolo di fiducia anche nei riguardi del Presidente» (p. 405).

¹²¹ Tale sensazione è confermata dai numerosi riferimenti al periodo statutario e alle istituzioni monarchiche. Si ricordi che una delle opere più importanti di Crosa è *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922.

¹²² E. CROSA, *Diritto*, cit., pp. 386-387.

La lettura che è stata proposta negli anni Ottanta da Carlo Mezzanotte e Antonio Baldassarre è forse quella maggiormente influenzata (insieme a quella di Barile) dal momento storico¹²³. In quel periodo, infatti, si realizzò un'estensione dei poteri presidenziali dovuta all'inizio della crisi del sistema politico-costituzionale immaginato in Costituzione¹²⁴. Secondo questa teoria, che possiamo definire come di “*garanzia delle unità*”, il Presidente è tutore sia dell'unità nazionale, intesa principalmente come unità attraverso i valori previsti in Costituzione¹²⁵, sia, se il quadro politico impedisca un dialogo e un accordo tra le forze politiche, dell'unità della maggioranza stessa (salvaguardando anche l'unitarietà dell'indirizzo politico¹²⁶). Il capo dello Stato dovrebbe, quindi, monitorare e proteggere la «*stabilità, durata, non conflittualità della coalizione di maggioranza*»¹²⁷ garantendo «*l'efficienza e il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare*».

¹²³ A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *op. cit.*, pp. 47-92; IDEM, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, pp. 5-28; IDEM, *Gli Uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, spec. pp. 304-314.

¹²⁴ A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità*, cit., p. 19 («*Di fronte a un sistema politico le cui prospettive sono indecifrabili, che non elabora disegni strategici di alleanze sociali o politiche, che non avanza nessuna richiesta che non si riduca a una generica istanza di stabilità, il Presidente è chiamato a compiti di intervento attivo quantitativamente e qualitativamente diversi dal passato, che implicano, innanzi tutto, un'autonomia di interpretazione e di valutazione enormemente accresciuta. La dilatazione del ruolo del Capo dello Stato comporta, da un lato, una maggiore autonomia dalle forze politiche e, dall'altro, l'esigenza di rinvenire fonti di legittimazione esterne*»).

¹²⁵ *Ibidem* («*Il Presidente è fatalmente spinto a collegarsi ad istanze che trascendono la logica strettamente maggioritaria. Il richiamo ai valori costituzionali attraverso l'uso sempre più esteso del potere di esternazione, che perde il suo originario carattere rituale e tende di diventare una potente fonte di legittimazione presidenziale [...], è il passaggio obbligato perché il Presidente possa riconquistare e mantenere il suo ruolo di istanza di unificazione nazionale e di momento di stabilizzazione dell'intero sistema*»). Sembra seguire questa lettura G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in IDEM, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, pp. 422-423 («*Il modello di Presidente della Repubblica delineato dal costituente italiano, che appare fondarsi su un'idea di Capo dello Stato – rappresentante dell'unità nazionale, collocato in una posizione di autonomia costituzionale ed estraneo al circuito fiduciario – giocata in chiave, non di contrapposizione degli altri poteri, ma di integrazione e garanzia del pluralismo istituzionale*»).

¹²⁶ A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità*, cit., p. 23 («*Quando una maggioranza è politicamente divisa o addirittura insussistente e, nello stesso tempo non vi sono alternative concrete o ve ne sono solo di avventuristiche, il Presidente non può non rinsaldare la maggioranza esistente, anche favorendo equilibri interni diversi; [...] egli ha salvaguardato l'unità nazionale, poiché una nazione priva di un Governo che governi è inesorabilmente destinata a mettere in pericolo o a perdere la sua unità*»).

¹²⁷ *Ivi*, p. 17, anche se gli autori, in quel passaggio, riflettono sugli anni del c.d. centro-sinistra e sulla Presidenza Saragat, necessaria per garantire il nuovo indirizzo-politico e neutralizzare la conflittualità di una coalizione eterogenea.

Il capo dello Stato, dunque, deve realizzare un'azione sintetizzatrice delle diverse visioni dei soggetti che partecipano al processo politico, così da tutelare i valori e il necessario pluralismo espressi nella Costituzione¹²⁸ e dovrebbe, inoltre, giocare un ruolo, che si potrebbe definire sussidiario, rispetto alla capacità dei partiti di giungere a istanze unitarie. Con questa teoria emerge la natura "sufficientemente" elastica della carica presidenziale, che può adattarsi all'evoluzione della dialettica tra le forze politiche «*nonché di quella tra queste e la collettività nazionale nel suo complesso*»¹²⁹. In altre parole, quindi, l'attività del capo dello Stato sarebbe, in sintesi, quella di rispondere a una domanda implicita di riunificazione intorno ai valori costituzionali nel rapporto fra i vari poteri dello Stato (forma di governo) e con l'intera comunità nazionale (forma di Stato).

Infine, è necessario trattare la celebre tesi di Carlo Esposito, il quale muove, essenzialmente, dalla critica al presupposto dell'imparzialità del capo dello Stato, definita una «*concezione mistica*»¹³⁰. Il Presidente della Repubblica rappresenterebbe un'istituzione come le altre e il capo dello Stato non sarebbe altro che «*un uomo con i suoi vizi e le sue virtù con le sue passioni e i suoi inevitabili convincimenti*»¹³¹ non rispondendo sicuramente alla "Dea Ragione" le teorie che ne sottolineano la neutralità nell'operato¹³². Inoltre, il fatto che il capo dello Stato debba perseguire il «*bene comune, o meglio che ess[o] debba agire secondo le proprie visioni del bene comune, può bene ammettersi, ma non pare che questo*

¹²⁸ Si pensi, ad esempio, alle azioni intraprese da Pertini per garantire l'apertura di rapporti con la Palestina, mentre i governi in carica erano filoisraeliani (sul punto, si veda, *Pertini: «Una terra e una patria per i palestinesi*», in *L'Unità*, 15 settembre 1982, p. 1).

Tale lettura sembra ricordare la visione di V. SICA, *La controfirma*, Napoli, 1953, p. XII, secondo cui «*il Presidente è [...] l'organo che ha la rappresentanza integrale, unitaria*», anche se riteneva tale prerogativa «*inscindibile ed inarticolabile anche sul piano dell'attività che gli è propria*».

¹²⁹ A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità*, cit., p. 20.

¹³⁰ C. ESPOSITO, *Capo*, cit., p. 232.

¹³¹ *Ivi*, p. 236. Al contrario G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 965 ritiene che «*quando diciamo che il presidente è imparziale non ci riferiamo alle qualità dell'uomo (la cosa potrebbe essere influente per il diritto costituzionale), ma consideriamo unicamente il carattere della funzione che l'organo è destinato a svolgere*».

¹³² O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 32 («*Del resto, diversamente da quello che la Corte costituzionale pensa, il costituzionalismo non ha certo bisogno di postulare un "garante dell'equilibrio costituzionale" [per usare la definizione spesa dalla sent. 1/2013]. Semmai la garanzia è un effetto sistemico del disegno costituzionale, e non già la missione che istituzionalmente qualifica un attore costituzionale particolare, tantomeno se è un organo monocratico. È sempre preferibile muovere da un'antropologia negativa e diffidare degli uomini, delle loro passioni e appetiti: sicché ci si deve sempre affidare alla garanzia offerta dall'assetto costituzionale complessivo e non alla buona volontà di questo o quell'individuo chiamato a garantire tutti gli altri. La garanzia dipende più dal principio secondo cui "il potere arresta il potere" che non dalla previsione di un organo la cui funzione sia quella, appunto, di fare da garante*»).

costituisca un titolo specifico, distintivo della competenza del Capo dello Stato da cui possa trarsi la conseguenza che alcuni poteri, in quanto debbono essere imparzialmente esercitati, debbano spettare in proprio al Capo dello Stato»¹³³, tanto che «nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre»¹³⁴.

Nei periodi di crisi istituzionale, riprendendo la lettura di Schmitt, il capo dello Stato potrebbe elevarsi a reggitore dello Stato. Nelle ipotesi in cui i rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali non possano trovare attuazione (perché, a esempio, non sia materialmente possibile convocare il Parlamento) spetta al capo dello Stato sostituirsi all'organo rappresentativo della volontà popolare e gestire il difficile momento con ministri da lui nominati e che godono esclusivamente della sua fiducia (senza quella del Parlamento)¹³⁵.

Tale teoria si basa sul fatto che quella del capo dello Stato è una carica monocratica¹³⁶, il che risolve le difficoltà legate alla convocazione degli organi collegiali a cui è affidato l'indirizzo politico. In secondo luogo, il capo dello Stato ha la «titolarità formale di moltissima parte dei poteri sostantivi (e in particolare esecutivi) spettanti ai Capi di Stato investiti di pienezza di poteri»¹³⁷, conservando «in conseguenza o connessione con la primazia in posizione, la titolarità a dichiarare o a dare forma alle supreme volizioni e decisioni dello Stato, rendendole vincolanti per la comunità»¹³⁸. In un momento di grave crisi ordinamentale, quindi, il Presidente della Repubblica potrebbe sostituirsi al normale rapporto «Parlamento-Governo», assumendo eccezionalmente «la veste di capo effettivo o di organo supremo funzionante dello Stato»¹³⁹, esercitando il proprio potere tramite ministri da lui nominati e legati a lui da un rapporto fiduciario (potendosi ammettere, quindi, la revoca degli stessi). Seguendo tale ricostruzione anche Rescigno ritiene che si dovrebbe riconoscere «un potere di riserva garante dell'unità e

¹³³ C. ESPOSITO, *Capo*, cit., p. 235.

¹³⁴ *Ivi*, p. 236.

¹³⁵ *Ivi*, pp. 237-238 («Se i poteri del Capo dello Stato in regime parlamentare sono subordinati, collaterali o addirittura meramente formali perché cedono al potere prevalente del parlamento e del governo che ne gode la fiducia, è esatto dedurre che in mancanza di un parlamento e susseguentemente di un Governo collegantesi con rapporto di fiducia a un Parlamento in funzione, i poteri del capo dello Stato debbano essere esercitati in modo conforme al fatto ipotizzato», p. 238).

¹³⁶ *Ivi*, p. 236 («Il potere del Capo dello Stato parlamentare infatti è legato a una persona singola e non collegiale, come avviene per il Parlamento e per il Governo, dove, almeno in principio, nessun membro isolatamente ha possibilità di prendere decisioni politiche»). Un'eccezione è rinvenibile nel sistema direttoriale oggi vigente in Svizzera.

¹³⁷ *Ivi*, p. 238.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ivi*, p. 241.

della continuità dello Stato al capo dello Stato»¹⁴⁰. Tale teoria, come detto, riprende quella schmittiana, ma, a differenza della Costituzione weimariana¹⁴¹, nel nostro sistema si esplicitano poteri emergenziali e, di conseguenza, questi non vengono attribuiti al capo dello Stato, il quale, sempre a differenza del sistema weimariano, non trae la propria legittimazione dal corpo elettorale¹⁴².

5. Il dato giurisprudenziale

L'assenza di un unitario inquadramento teorico dell'istituzione presidenziale ha fatto sì che la stessa giurisprudenza, quelle poche volte in cui è stata chiamata a pronunciarsi in ordine al potere di esternazione¹⁴³, ai limiti dell'irresponsabilità quirinalizia e alle altre questioni affrontate in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato¹⁴⁴, ne abbia avvalorato ricostruzioni divergenti.

Iniziando l'analisi dalle sentenze emesse dalla giurisdizione ordinaria, una prima occasione di riflessione è stata offerta dai giudizi promossi dai parlamentari Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato contro il Presidente della Repubblica Cossiga, relativamente a dichiarazioni astrattamente sussumibili nell'ipotesi di

¹⁴⁰ G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2011, p. 430. Tale lettura è stata riproposta da S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato come reggitore dello Stato nella crisi del sistema*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2011 pp. 229-243.

¹⁴¹ Costituzione di Weimar, art. 48, comma 2 («Il Presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata»).

¹⁴² È opportuno segnalare, inoltre, che lo stato di guerra ex art. 78 Cost., deliberato dalle Camere, impone che siano conferiti al Governo, e non al capo dello Stato, i poteri necessari per affrontare il conflitto.

¹⁴³ In tema di esternazioni si vedano anche M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 221-246; M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI (a cura di), *op. cit.*, pp. 136-161; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. CLII, 1957, pp. 19-81.

¹⁴⁴ A. SPERTI, *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in A. RUGGERI (a cura di), *op. cit.*, pp. 289-290, nota che «sino ai primi anni Novanta, il coinvolgimento del Capo dello Stato in un conflitto di attribuzione appariva alla dottrina come un'ipotesi di difficile realizzazione pratica: sebbene tale ipotesi non fosse in astratto respinta, si sottolineava, in primo luogo, la difficoltà di porre in termini rigorosamente giuridici problemi che «coinvolgono organi politici e a cui gli stessi tengono a dare soluzioni di tipo politico». Inoltre, sebbene né la qualificazione del Presidente della Repubblica come «potere dello Stato», né la definizione dei profili oggettivi del conflitto e dei possibili vizi apparissero difficilmente superabili, un ulteriore problema veniva ravvisato nella difficoltà di utilizzare il conflitto per far valere una responsabilità di tipo giuridico del Presidente in quanto la censura sull'atto non pareva prestarsi a far emergere una responsabilità dell'organo se non nella forma di una censura del suo operato».

diffamazione aggravata a mezzo stampa. Il Tribunale di Roma, muovendo dalla neutralità politica del capo dello Stato, ha dato una lettura restrittiva delle sue funzioni, agganciandole alla loro tipicità formale, cioè facendole coincidere con gli atti controfirmati. Gli atti non controfirmabili, come ad esempio le esternazioni informali, non connesse a specifiche attribuzioni di rappresentanza dello Stato, di garanzia dell'unità nazionale e di custodia della Costituzione, sono stati ricondotti alla generica protezione della libertà di pensiero riconosciuta dall'art. 21 Cost., con le conseguenti forme di responsabilità¹⁴⁵.

Nella prospettiva opposta, la Corte d'Appello di Roma ha ritenuto che il carattere politico della funzione esercitata dal capo dello Stato (organo attivo e deliberativo della dello Stato-comunità) e la "non intermittenza" del *munus* presidenziale impediscano di distinguere l'organo dalla persona fisica che ne è titolare e di separare la volontà del primo da quella della seconda. Per tale ragione le dichiarazioni di volontà, seppure non qualificate o anomale per forma e contenuto, andrebbero valutate se siano «*in qualche modo riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa, alle realizzazioni dell'indirizzo-politico costituzionale, ai poteri di stimolo e di persuasione o ai poteri di "autotutela" delle prerogative presidenziali*»¹⁴⁶. Non solo le funzioni tipizzate, ma anche le esternazioni informali, in questa chiave di lettura, sarebbero coperte dall'irresponsabilità *ex art.* 90 Cost.

La Corte di cassazione si è collocata, invece, in una posizione mediana tra la tesi che circoscrive la sfera funzionale del Presidente agli atti controfirmabili e quella secondo cui la mera titolarità dell'ufficio presidenziale «*ricondece al ruolo pubblico ed alla relativa disciplina funzionale anche le esternazioni dichiaratamente espresse uti civis*»¹⁴⁷. Secondo questa lettura, la Costituzione delinea «*una figura di Presidente della Repubblica (connaturata all'adozione del sistema parlamentare) eminentemente rappresentativa*» e non consente l'identificazione tra funzione e persona fisica titolare dell'organo. Ne consegue che l'irresponsabilità presidenziale «*riguarda gli illeciti [...] commessi non certo in occasione, per mezzo o nel tempo della funzione, ma solo a causa della medesima e per un fine ad essa inerente*» e che i limiti della immunità presidenziale sono «*quelli relativi alle stesse attribuzioni del Capo dello Stato, allo spazio e alle ragioni di intervento a lui consentiti dal sistema costituzionale, come si è venuto adeguando sulla base del diritto vivente*»¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Tribunale di Roma, sent. 14 maggio 1993, n. 7338 (in *Rassegna di diritto civile*, n. 3/1994, pp. 653-686, con commento di L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*) e 22 giugno 1993, n. 9922 (in *Diritto dell'informazione e informatica*, nn. 4-5/1994, pp. 743-748, con annotazione di V. LENOCI, *Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni*, pp. 749-756).

¹⁴⁶ Corte d'Appello di Roma, sentt. 21 aprile 1997 (in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1998, pp. 2829-2852, con osservazione di A. PIZZORUSSO, *La discutibile immunità del Presidente linguaciuo*, pp. 2852-2858) e 16 marzo 1998 (in *Il Foro italiano*, 1998, pp. 2988-2997).

¹⁴⁷ Così le sentenze della Corte d'Appello.

¹⁴⁸ Corte cass., III sez. civ., sentt. 27 giugno 2000, nn. 8733 e 8734, in *Giurisprudenza costitu-*

Lo stesso caso è stato affrontato, per ben due volte, dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato¹⁴⁹. Con la sentenza n. 154/2004¹⁵⁰, la Corte ha semplicemente ritenuto il ricorso di Cossiga in parte non fondato¹⁵¹ e in parte inammissibile, qualificando come «premature»¹⁵² le censure presentate dal Presidente emerito. La Corte costituzionale, però, ha tenuto ferma la distinzione sia tra atti connessi e atti estranei all'esercizio sia tra l'istituzione presidenziale e la persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici senza confondersi con l'organo che *pro tempore* impersona¹⁵³. Con la sentenza n. 290/2007, la Corte è tornata nuovamente sulla vicenda con una stringata sentenza di inammissibilità, poiché la censura era relativa «*non tanto [al]la menomazione della garanzia presidenziale (che pur sarebbe in astratto configurabile), quanto il mancato rispetto dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di cassazione, che avrebbero dovuto orientare la decisione della Corte d'appello in sede di rinvio, con la conseguenza che questa sarebbe incorsa in un errore di giudizio*»¹⁵⁴.

Concentrandosi sulle pronunce della Corte costituzionale scaturenti direttamente da un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nella sentenza n. 129/1981 si è riconosciuta, invece, l'esenzione dalla giurisdizione contabile dei tesoriери del Quirinale, poiché questa sarebbe un elemento comune a tutti gli

zionale, n. 5/2000, rispettivamente pp. 2948-2971 e pp. 3407-3429, con osservazioni di M. PIAZZA, *Il Presidente della Repubblica è giuridicamente responsabile, in sede civile, per le sue «esternazioni» ingiuriose e/o diffamatorie*, pp. 2971-2983; F.S. MARINI, *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, pp. 3429-3444. Si veda, altresì, T.F. GIUPPONI, *Le «esternazioni» di Cossiga di fronte alla Corte di Cassazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, pp. 643-646.

La Corte di cassazione rinviò alla Corte d'Appello fornendo i criteri da applicare per una corretta valutazione del caso.

¹⁴⁹ Sul punto anche S. GIANELLO, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, pp. 13-27.

¹⁵⁰ Corte cost., 26 maggio 2004, n. 154, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2004, pp. 1582-1608 con osservazioni di L. ELIA, *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità* (pp. 1608-1613); A. D'ANDREA, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte «distingue» e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità* (pp. 1613-1624); E. MALFATTI, *La «doppia» pronuncia sul «caso Cossiga»: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare* (pp. 1625-1635).

¹⁵¹ Spetta, infatti, all'autorità giudiziaria «*in prima istanza, decidere circa l'applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze del fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità*» (cons. dir. 5).

¹⁵² Cons. dir. 7.

¹⁵³ Per una lettura critica della sentenza si rinvia a C. MARTINELLI, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, 2008, pp. 176-178.

¹⁵⁴ Corte cost., sent. 17 luglio 2007, n. 290, con nota di G. CERRINA FERONI, *Inammissibile il ricorso o incoerente la decisione? (ovvero i «giochi di parole» della sentenza 290 del 2007 sul «caso Cossiga»)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.

organi costituzionali, confermato da una duratura prassi, trasformatasi, ormai, in una consuetudine¹⁵⁵. L'argomentazione si basa sull'assunto che la potestà auto-organizzativa della Presidenza della Repubblica e l'indipendenza dagli altri poteri dell'apparato burocratico quirinalizio siano condizioni imprescindibili per l'efficiente esercizio delle «funzioni presidenziali»¹⁵⁶. In questa sede, però, nulla è stato detto sul capo dello Stato quale organo monocratico e sulla natura dei poteri da questo esercitati.

Le sentenze nn. 24/2004 e 262/2009, entrambe relative alla sospensione dei processi penali nei confronti delle altre cariche dello Stato, hanno toccato solo incidentalmente il capo dello Stato, dichiarando incostituzionale l'automatismo generalizzato della sospensione dei processi penali¹⁵⁷.

Con due celebri sentenze, finalmente, la Corte ha descritto i contenuti delle attribuzioni del capo dello Stato, delineandone (o almeno tentando) il ruolo nella nostra forma di governo.

La sentenza n. 200/2006, emessa in sede di conflitto di attribuzione sorto tra Presidente della Repubblica e il Ministro della Giustizia in ordine alla grazia per Ovidio Bompressi, in passato militante di Lotta Continua, ha stabilito che il potere di concedere i provvedimenti di clemenza individuale rappresenta «una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, “rappresentante dell'unità nazionale”, estraneo a quello che viene definito il “circuito” dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza»¹⁵⁸. A questa conclusione la Corte è giunta sulla base dei tre passaggi argomentativi. Innanzitutto, la grazia è uno strumento eccezionale destinato «a soddisfare straordinarie esigenze di natura umanitaria»¹⁵⁹, da ap-

¹⁵⁵ Corte cost., sent. 10 luglio 1981, n. 129, con commento di G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1981, pp. 1283-1298; N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali “legibus soluti”?*, in *Giurisprudenza italiana*, 1985, parte IV, pp.102-114.

¹⁵⁶ Cons. dir. 4. Sul legame tra la struttura amministrativa del Quirinale e le funzioni del Presidente della Repubblica si rinvia a G. MAROLDA, *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Bologna, 2024 («L'attività interna del Segretariato, infatti, costituirebbe una sorta di cartina di tornasole, un riscontro effettivo dell'agire presidenziale, partendo dal presupposto che aiuterebbe a definire “globalmente” l'organo costituzionale Capo dello Stato, su come e tramite quali presupposti si è arrivati ad alcune delle determinazioni che si sostanziano negli output presidenziali»), pp. 14-15).

¹⁵⁷ Si rinvia ad A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010, pp. 131-172.

¹⁵⁸ Cort cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200, cons. dir. 7.1. Sul punto A. PUGIOTTO, *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, pp. 769-794. Si veda, inoltre, il dibattito sulla *Controfirma ministeriale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, pp. 455-504.

¹⁵⁹ Cons. dir. 6.2.

prezzare caso per caso in considerazione della natura e gravità del fatto commesso, dello stato di salute del condannato, della condotta carceraria e del percorso di risocializzazione già compiuto dallo stesso. Inoltre, la grazia da un lato non può essere impiegata con finalità di deflazione penitenziaria e dall'altro non può essere motivata da ragioni schiettamente politiche, tanto che, infine, proprio in quanto estranea a valutazioni e apprezzamenti di ordine pubblico, la scelta sulla concessione dei provvedimenti di clemenza spetta in via definitiva, al capo dello Stato, organo al di fuori rispetto al circuito di direzione politica, per questo, quindi, imparziale in quanto rappresentante dell'unità nazionale¹⁶⁰.

La pronuncia, come anticipato, è stata criticata poiché è sembrata divergere rispetto alla storia costituzionale della controfirma, affidando al capo dello Stato un potere decisionale insindacabile, che mal si concilia con la sua irresponsabilità politica¹⁶¹. Inoltre, non è agevole distinguere la natura umanitaria o politica sottesa ai provvedimenti di clemenza tanto che i casi di utilizzo di tale prerogativa hanno dimostrato l'uso politico della grazia, affidata, però, a un organo irresponsabile¹⁶².

La decisione finale sui provvedimenti di clemenza individuale è stata attribuita al capo dello Stato, attraverso una ricostruzione in contrasto rispetto alla prassi instauratasi fino a quel momento, in ragione della sua estraneità al circuito dell'indirizzo politico e della capacità di farsi interprete e portavoce di ragioni umanitarie e apprezzabili, grazie allo speciale rapporto che lo lega alla società, tale da affrontare in chiave non-politica delle istanze dei cittadini. La funzione presidenziale di rappresentanza dell'unità nazionale è stata intesa come un ruolo attivo del capo dello Stato, che deve raccordarsi alle istanze sociali e darvi ascolto.

¹⁶⁰ Cons. dir. 7.1.

¹⁶¹ G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distinguere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2006, pp. 2005-2017. Nel medesimo senso L. ELIA, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, vol. I, Milano, 2008, pp. 877-892; M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2007, pp. 190-198.

¹⁶² Si pensi alle grazie concesse a Joseph Romano (da Napolitano), a Betnie Medero e Robert Seldon Lady (oltre alla riduzione di pena per Sabrina De Sousa, sempre sotto la presidenza Mattarella) condannati per il sequestro di Abu Omar. Sul punto, cfr. G. SCACCIA, *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013. Inoltre, come lucidamente notato da M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 197 «immaginiamo che il Presidente conceda la grazia in dissenso dal Governo e che questa grazia non sia (stando alla sistematica della Corte) umanitaria, ma politica. Chi potrebbe far valere la sua illegittimità? [...] Se il Governo fosse d'accordo con il Presidente nella concessione di una grazia (sempre per stare alla sistematica della Corte) politica e non umanitaria, cosa accadrebbe? Avremmo un'ipotesi di grazia affetta da un vizio, ma di assai dubbia accertabilità, o avremmo un'ipotesi di grazia legittima, perché politicamente condivisa dal Governo? E in questo caso non avremmo forse la smentita della premessa?».

Dopo questa prima e abbozzata definizione della funzione di rappresentanza dell'unità nazionale, è soprattutto la sentenza n. 1/2013 ad aver operato una ricostruzione generale della posizione del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento¹⁶³. Nel risolvere il conflitto di attribuzione tra Presidenza della Repubblica e Procura di Palermo sulla legittimità delle intercettazioni casuali delle conversazioni presidenziali, i giudici costituzionali hanno, infatti, compiuto uno sforzo definitorio delle funzioni presidenziali. La Corte sembra sposare la teoria tradizionale del capo dello Stato come istituzione di garanzia politica della Costituzione, definendolo «un potere collocato al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e [...] al di sopra di tutte le parti politiche»¹⁶⁴. Il capo dello Stato, inoltre, è titolare di «competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che è il loro equilibrio»¹⁶⁵. In linea con questa lettura, «tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali»¹⁶⁶.

Accanto a questa definizione, però, la Consulta individua e istituzionalizza un ruolo di persuasione nei confronti degli altri attori istituzionali (c.d. *moral suasion*¹⁶⁷). Infatti, «per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza", il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i

¹⁶³ Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1. Tra i numerosissimi commenti, si rinvia alle osservazioni su *Giurisprudenza costituzionale* del 2013 di M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, pp. 513-530; M. MAZZIOTTI, *Osservazioni sulla sentenza n. 1/2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, pp. 50-53; F. MODUGNO, *Tanto rumore per nulla (o per poco)?*, pp. 1247-1286. Inoltre, si rinvia a G. VOSA, *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano, rileggendo C. cost., 1/2013*, in *Rivista AIC*, 2014, secondo cui «l'effetto è un deciso, quasi innaturale rafforzamento del legame fra Presidente e "Nazione", che si fa diretto ed immediato; nel restituire un alito di legittimazione a schieramenti partitici dalle potenzialità oramai avvizzite, tale meccanismo finisce in realtà per sbriciolarne la residua autorevolezza. Inevitabili le ripercussioni sull'autonomia decisionale delle forze politiche, che da un lato si appoggiano al Presidente, dall'altro ne subiscono il preponderante peso, come intorpidite in una sorta di protettorato para-pater-nalistico. Ne consegue una dialettica parlamentare asfittica, costretta da imperscrutabili limiti. Di quest'anemia cronica, la figura del Presidente appare l'emblema: un simbolo del quale "non sono ammessi riferimenti" neppure indiretti, nei dibattiti parlamentari» (p. 24).

¹⁶⁴ Cons. dir. 8.2.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Termine che può ritrovarsi già in M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Bari-Roma, 2002, pp. 89-91.

*principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono»*¹⁶⁸. E tale compito si compone «di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali»¹⁶⁹, non valutabili in quel singolo frangente, ma solo a seconda del risultato finale ottenuto.

A questa attività «informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana»¹⁷⁰ è stata riconosciuta la necessità di una «riservatezza assoluta»¹⁷¹.

La Corte ha deciso di non ricostruire la posizione del Presidente della Repubblica basandosi sulla funzione rappresentativa e su quella di controllo e garanzia, ma ha poggiato il proprio ragionamento sulle funzioni di garante politico del corretto svolgimento del processo democratico. Tale lettura delle funzioni costituzionali è stata ritenuta sia «troppo stretta [sia] troppo estesa»¹⁷². Appare riduttiva, infatti, quando definisce centrali i poteri di impulso, stimolo e moderazione, tralasciando gli atti formali imputabili al Presidente. Sembra essere relegata in secondo piano, quindi, l'attività istituzionale, formale e pubblica del ruolo, prediligendo quella informale, valorizzando maggiormente la natura politica del ruolo rispetto alla dimensione giuridico-costituzionale. D'altro canto, invece, l'interpretazione della Corte sembra troppo estesa quando attribuisce al capo dello Stato un potere di mediazione diretto ad «armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche» e «indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono»¹⁷³. Oltre al riconoscimento in capo al Presidente della Repubblica di una consapevolezza dei principi da seguire in un determinato contesto politico (il termine “devono” mal si confà con la natura umana), sembra emergere un irrisolto “bicefalismo” tra la negazione che il capo dello Stato possa assumere decisioni politiche delle quali debba rispondere e il suo compito di mettere in collegamento le varie istituzioni

¹⁶⁸ Cons. dir. 8.3.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ Cons. dir. 9.

¹⁷² G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica tra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, p. 38.

¹⁷³ Cons. dir. 8.3. Per A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, 2020, p. 115 la Corte costituzionale «ha voluto imprimere un crisma di legittimità e di doverosità ad una prassi sotterranea di gestione delle relazioni, intessute specialmente con gli organi di governo, che è stata sempre praticata ma che si è intensificata e ha assunto connotazioni in parte inedite nel corso delle ultime presidenze».

attraverso un'attività di mediazione tra le parti per la ricerca di soluzione il più possibile condivise.

La sentenza n. 1/2013, non risolve, quindi, i dubbi sulla natura delle funzioni presidenziali, visto che vorrebbe, da un lato, limitare la tendenza espansiva dei poteri presidenziali riconducendoli dentro la funzione di garanzia, legittimando, però, dall'altro lato, l'attivismo politico del capo dello Stato, che tende a farsi portatore di soluzioni personali (sempre basandosi sul termine "devono") e a essere un motore, non più di riserva, ma ordinario del nostro ordinamento costituzionale¹⁷⁴. La sentenza, quindi, che avrebbe voluto affermare «*con decisione la supremazia del dover essere costituzionale sull'essere politico; delle regole e dei principi giuridici fondamentali sulle instabili regolarità della politica*»¹⁷⁵, ha dato il via libera, come detto, a interpretazioni che estendono, senza una responsabilità, i poteri e le attività del capo dello Stato.

Da questa analisi delle sentenze relative al capo dello Stato emerge un quadro abbastanza variegato, in particolare quando si è tentato di riflettere sulle funzioni presidenziali. Sembra che anche la giurisprudenza, così come tende a fare la dottrina, segua e giustifichi quel processo di "allargamento" delle funzioni del capo dello Stato e un "rafforzamento" della posizione rispetto agli altri organi. Con un metodo obbligatoriamente induttivo, poiché dal caso concreto risalgono a una ricostruzione teoretica che permette di comprendere gli spazi d'azione del Presidente della Repubblica, le pronunce sembrano confermare che «*i rapporti tra Presidente e Governo [ma aggiungiamo, anche gli altri "attori istituzionali"] sono troppo complessi perché li si possa ridurre a uno schema unitario*»¹⁷⁶, confermando la poliedricità e la complessità sottese alla figura e alle funzioni del nostro capo dello Stato.

6. Metodologia e obiettivi della ricerca

Dottrina e giurisprudenza hanno tentato di ricondurre i numerosi poteri presidenziali a una definizione unitaria, ma tale tentativo ha portato a risultati spesso divergenti. Forse l'esperienza di questi settantotto anni di regime repubblicano, dove si sono susseguiti eventi, fatti, atti, comportamenti dei soggetti politici e di tutti gli attori che hanno influenzato la vita politico-istituzionale del Paese,

¹⁷⁴ Per G. RIVISECCHI, *Il Presidente della Repubblica tra poteri "deformalizzati" e garanzia politica della Costituzione (brevi riflessioni a margine di un volume curato da D. Paris)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2024 si è realizzata una deformalizzazione dell'esercizio di taluni poteri, fenomeno che «*risulta funzionale ad assicurare quella peculiare funzione di garanzia politica della Costituzione affidata al Presidente della Repubblica*» (pp. 2-3).

¹⁷⁵ A. MORELLI, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 27 marzo 2013, p. 12.

¹⁷⁶ G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 914.

ha composto un mosaico presumibilmente diverso rispetto al disegno iniziale immaginato dai Costituenti nel 1947, anche relativamente alla posizione del capo dello Stato.

L'obiettivo della ricerca è duplice. Innanzitutto, analizzando la gestione da parte dei Presidenti della Repubblica delle crisi di governo, susseguitesi quasi annualmente, si vuole cercare un filo rosso che leghi la concretizzazione e lo sviluppo di questa delicata funzione nell'Italia repubblicana. In effetti, per operare questa ricostruzione non si ha davanti una realtà statica, visto che ogni crisi è diversa dalle altre e in questo campo le parole di Bagehot devono di essere da monito: «*lo scrittore che tenta di disegnare lo schizzo di una costituzione vivente, una costituzione che sia attualmente operante ed imperante incontra una grossa difficoltà, e cioè questa: che l'oggetto che si vuol descrivere è in continuo mutamento*»¹⁷⁷.

In tale ambito, quindi, è necessario ricercare regolarità negli atti e nei comportamenti che si sono stratificati nel tempo fino a diventare consuetudini, convenzioni, prassi e atti di correttezza istituzionale. In effetti, questo armamentario della crisi, spesso sconosciuto all'opinione pubblica e agli stessi attori istituzionali, resta a disposizione dei futuri presidenti, da cui non bisogna attendersi volontarie retrocessioni rispetto alle posizioni acquisite¹⁷⁸. Difficilmente, infatti, un organo costituzionale interpreta le proprie prerogative in senso restrittivo e, di conseguenza, anche l'ufficio di Presidente della Repubblica, di fatto, tende a non perdere le prerogative ottenute o stabilizzatesi grazie a presidenti "interventisti"¹⁷⁹. Durante mandati più "notarili", infatti, alcune tendenze possono restare quiescenti, ma possono essere sempre pronte a riemergere in momenti diversi o con presidenze maggiormente interventiste. Anche durante le crisi, quindi, ci possono essere "strumenti", noti all'ambiente "quirinalizio", da utilizzare come precedente su cui appoggiare decisioni controverse, fornendo forza e legittimazione a un comportamento maggiormente interventista rispetto al passato (come avviene anche nel diritto parlamentare¹⁸⁰).

¹⁷⁷ W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 265.

¹⁷⁸ Anche l'uso da parte del capo dello Stato di nuove strategie comunicative non sembra possa regredire, come nota I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, Milano, 2023, p. 906.

¹⁷⁹ Si pensi al diritto del Quirinale, conteso durante la presidenza Gronchi, di essere messo al corrente dell'intero svolgimento degli affari di Stato e di ottenere copia di ogni atto riservato dal Ministero degli Esteri. Altro esempio è la sottoposizione al gradimento del Presidente della Repubblica dell'ordine del giorno del Consiglio Superiore della Magistratura, su cui si fu un grande scontro durante gli anni della presidenza Cossiga (G. SCACCIA, *Il Presidente*, cit., pp. 74-75, nota 59). Un'eccezione può essere rinvenuta nel limite di senatori a vita nominabili da ciascun Presidente, quando Scalfaro abbandonò la lettura di Pertini e Cossiga, tanto che oggi la legge cost. 19 ottobre 2021, n. 1 ha integrato l'art. 59 Cost. positivamente il numero massimo dei senatori di nomina presidenziale.

¹⁸⁰ Sul punto si rinvia a R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015, spec. pp. 65-137.

Attraverso questa analisi è possibile comprendere, come anticipato, quale “capo dello Stato” sia possibile configurare oggi in Italia. Infatti, l'analisi della gestione delle crisi di governo consente di avvicinarsi al cuore pulsante della forma di governo parlamentare, coinvolgendo tutti gli elementi fondamentali: Presidente della Repubblica, Governo, Parlamento e, non da ultimo, corpo elettorale. In effetti, l'analisi in chiave diacronica di un singolo e specifico istituto può aiutare a comprendere l'evoluzione di questa funzione presidenziale, con la possibilità di individuare nuove chiavi di lettura¹⁸¹.

Da questo punto di vista preferenziale si può cogliere se ci sia un allontanamento tra il dover essere (*Sollen*), che emerge dalla *ratio* del quadro costituzionale, e l'essere (*Sein*) della quotidianità istituzionale. Le riflessioni e le teorie esaminate nelle pagine precedenti nascono dalla vita concreta, dai comportamenti che il Presidente della Repubblica ha tenuto in un determinato momento storico, anche per l'*auctoritas* personale dello stesso capo dello Stato e per la forza (o debolezza) del sistema partitico.

In effetti, il quadro costituzionale, che può essere definito “a tessitura aperta”¹⁸², si riempie e prende colore grazie alla consuetudine¹⁸³, alle convenzioni, alla prassi, ma anche attraverso il silenzio e la mancata reazione di alcuni organi costituzionali rispetto alla forza espansiva di altri¹⁸⁴. Nella gestione delle crisi di governo queste *vires* devono essere studiate con attenzione, poiché sono in gioco le due prerogative più importanti del capo dello Stato: la nomina di un nuovo governo o lo scioglimento delle Camere (considerate centrali, come analizzato, già nella riflessione costituzionalistica ottocentesca per riequilibrare il sistema).

La decisione di approfondire la “gestione delle crisi di governo” e non la

¹⁸¹ Come segnala, anche se relativamente al diritto parlamentare, N. LUPO, *Parliamentary studies between sectionalism and universalism*, in *The International Journal of Parliamentary Studies*, n. 2/2023, pp. 151-155.

¹⁸² Si riprende la felice intuizione (definitoria, però, della natura dello Statuto albertino) di G. REBUFFA, *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003, p. 48.

¹⁸³ Segnala A. TESAURO, *La consuetudine costituzionale e le norme di correttezza costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Tomo II, Padova, 1957, pp. 498-499 che «il ripetersi, invece, costante ed uniforme di atti compiuti dal Presidente della Repubblica dà luogo ad una manifestazione della così detta prassi costituzionale non a una consuetudine normativa, perché il Presidente della Repubblica non è investito del potere di porre in essere norme giuridiche».

¹⁸⁴ G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1970, p. 918 («Ciò mostra mio avviso la notevolissima importanza che assume l'interpretazione condotta dagli stessi organi costituzionali utenti delle norme che li concernono. Questi orientamenti interpretativi, consolidatisi al di fuori della guida del giudice dei conflitti, sono in fatto idonei ad imporsi come la costituzione vera, poiché non vi è chi possa rovesciarla (al di fuori degli organi medesimi), non potendosi per lo più chiedere ad organi del tipo delle corti costituzionali europee di ergersi a tutela di formule astratte, spesso contro equilibri politici e di potere che affondano le loro radici in realtà molto più profonde che quella di un testo costituzionale»).

“formazione del governo”¹⁸⁵ è dovuta al fatto che la seconda è solo una delle possibili soluzioni della crisi e fa parte del più ampio *genus* della prima.

Dal momento della presentazione delle dimissioni, atto con il quale il capo dello Stato assume ufficialmente le vesti di *commissaire aux crises*, si apre una fase contraddistinta da discrezionalità e dove l’attività “informale” di persuasione gioca un ruolo centrale. La gestione delle crisi si compone di tanti strumenti assegnati al capo dello Stato ed è un’attività *sui generis*¹⁸⁶ incidente, nei fatti, sull’indirizzo politico dello Stato, tanto che in quei momenti «*si concreta una delle più delicate, e certo la più autonoma delle funzioni presidenziali*»¹⁸⁷.

Per questo, le attribuzioni presidenziali legate alla soluzione della crisi vanno ricollegate alla posizione costituzionale del capo dello Stato e devono essere valutate per stabilire quali siano i limiti di tali poteri e le prerogative degli altri organi. In effetti, la crisi di governo crea un nodo gordiano tra varie competenze costituzionali, alcuni attori istituzionali (il Presidente della Repubblica, i gruppi parlamentari, il Presidente del Consiglio incaricato e dimissionario, i Presidenti delle Camere, i rappresentanti dell’Unione europea che diventano sempre più centrali con dichiarazioni relative alla politica interna degli Stati membri) e politici (i partiti). Studiare la gestione della crisi di governo impone, quindi, una ricerca che deve necessariamente considerare tutti gli elementi caratterizzanti della forma di governo.

Il tema delle crisi, che riemerge, come detto, a cadenza (quasi) annuale, ha attratto la riflessione di molti studiosi, ma le opere monografiche sul tema sono abbastanza lontane temporalmente¹⁸⁸ oppure si tratta di saggi o collettanee di importanza centrale per le riflessioni sulla forma di governo, che si concentrano, però, sull’analisi delle singole crisi, senza poter rinvenire regolarità che le leghi tra loro¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Sul tema G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, Torino, 2020 e A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Padova, 1977.

¹⁸⁶ G. LUCATELLO, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo: aspetto giuridici*, in AA.VV., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo*, Firenze, 1991, p. 9.

¹⁸⁷ A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista Amministrativa*, I, 1950, p. 161. C. VITTA, *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente Costituzione*, in *Rivista Amministrativa*, I, 1951, p. 299, la definisce «*la principale attribuzione di governo spettante al Presidente della Repubblica*».

¹⁸⁸ G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, 1962; N. SANDULLI, *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, Napoli, 1981; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, oltre ai già citati volumi di G. Cavagion e A.A. Romano.

¹⁸⁹ Si veda la recente e dettagliatissima curatela in due volumi B. CARAVITA-F. FABRIZZI-G.M. SALERNO-V. LIPPOLIS (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, Torino, 2022. Sia permesso, in questa sede, un doveroso e sentito ricordo del prof. Beniamino Caravita di Toritto. Nel volume citato è pubblicato un saggio, scritto ancora da studente, grazie alla fiducia e all’incoraggiamento del prof. Caravita, che mi spinse a inviare una *mail* per chiedere quali governi fossero

Il lavoro, in conclusione, mira a ricostruire in primo luogo, la natura, le ragioni e il procedimento delle crisi di governo, mentre, in secondo luogo, cerca di comprendere il ruolo del capo dello Stato in questo frangente e, attraverso i fatti, se sia in linea con il dato costituzionale, anche riprendendo le varie teorie sulla posizione presidenziale (e se qualcuna si innesti meglio nella realtà quotidiana). La crisi, che rappresenta un “delicato” momento istituzionale, è, probabilmente, “l’impianto di messa a terra” di tutto l’ordinamento costituzionale, dove sembra essere presente una frattura tra il modello teorico-positivo ed esperienza pratica¹⁹⁰.

Durante questo percorso si vuole unire il metodo giuridico con quello storico¹⁹¹. Quest’ultimo, infatti, è fondamentale per comprendere le ragioni di alcuni comportamenti e, seguendo l’insegnamento di Capograssi, il giurista non deve creare, ma *inventare*¹⁹², nel senso etimologico del termine di scoprire, trovare, imbattersi per caso. Anche il costituzionalista deve basarsi sulle disposizioni, ma deve altresì raccogliere i fatti e porsi come un “amanuense”¹⁹³, cercando sia di comprendere come il passato abbia influenzato il presente sia di seguire i “filoni” che emergano durante la ricerca. Dopo l’analisi dei fatti è necessario, però, utilizzare il metodo più strettamente giuridico, dove la realtà va essere confrontata con un “dover essere” che, sempre in qualche modo e in varia misura, si pone in tensione con l’“essere”. Non è certamente possibile, come in passato autorevolmente sostenuto, raffigurare modelli che siano giuridici e, al tempo stesso, “buoni per tutte le occasioni”, cioè sempre adattabili alla realtà concreta¹⁹⁴. Un

rimasti “scoperti”. Quel corso di “diritto costituzionale progredito” (che si teneva nell’aula 7, ormai scomparsa, della sede di Giurisprudenza della LUISS sita in via Parenzo) e l’incontro con il prof. Caravita sono, senza dubbio, una delle radici di questo lavoro monografico.

¹⁹⁰ Per usare termini di A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 12.

¹⁹¹ Per l’intreccio tra costituzionalismo e metodo storico si rinvia ad A. GIULIANI, *Studio storico del diritto e studio dell’esperienza giuridica*, in *Jus*, n. 4/1955, pp. 472-489; F. LANCHESTER, *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1994, pp. 7-25. Sull’apertura del diritto verso altre scienze, cfr. G. CASSANDRO, *Il «fare» del giurista*, in *Diritto e società*, n. 1/1973, pp. 125-131; S. CASSESE, *Varcare le frontiere*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2023, pp. 1055-1069 (recentemente sviluppato anche in IDEM, *Varcare le frontiere. Una autobiografia intellettuale*, Segrate, 2024). Recentemente sul tema anche M. GRONDONA, *Sfiducia nel diritto e fiducia nei giuristi? Il ruolo sociale del giurista contemporaneo: tra scienza, cultura, impegno, civismo, religiosità, misticismo*, in *Accademia*, n. 4/2024, pp. 369-377.

¹⁹² F. CALASSO, *Metodo e poesia. Conversazione con Francesco Carnelutti*, in IDEM, *Storicità del diritto*, Milano, 1966, p. 129, nota 2. Per una più ampia riflessione si rinvia a P. GROSSI, *L’invenzione del diritto*, Bari-Roma, 2017.

¹⁹³ Tale pensiero è riportato da M. GALIZIA, *Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, in *Il Politico*, n. 204, n. 3/2003, p. 396 (il quale si richiama a N. BOBBIO, *Giuseppe Capograssi*, in *Italia Civile*, Firenze, 1986, p. 210) e da R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l’inverno 1848*, Torino, 2008, all’interno delle *Avvertenze* (senza pagina).

¹⁹⁴ Sul punto. S. GALEOTTI, *Il Presidente*, cit., p. 18.

obiettivo, però, è tentare di comprendere quali siano i venti che spirano sulla nostra forma di governo¹⁹⁵ e che, probabilmente, hanno spostato gli assi immaginati in Assemblea costituente¹⁹⁶. Anche con queste premesse, però, il giurista deve cercare di mantenere la strada indicata dal disegno costituzionale, affinché possa essere un nocchiero anche «*in gran tempesta*»¹⁹⁷. In effetti, basti pensare alle affermazioni, che oggi sembrano lontanissime, di Tosato secondo cui «*il Governo è formalmente nominato dal Capo dello Stato, ma soltanto formalmente, perché chi investe realmente il Governo della sua funzione è l'atto di fiducia che è la vera nomina da parte delle Camere*»¹⁹⁸, non rilevando «*una differenza sostanziale tra il fatto che il Primo Ministro sia senz'altro nominato dal Capo dello Stato e successivamente si presenti per il voto di fiducia dinanzi all'Assemblea Nazionale, e l'altro che il Primo Ministro venga designato e, soltanto dopo il voto di fiducia, sia investito nella carica, poiché – come è noto – la nomina del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato ha il valore di una designazione, condizionata all'approvazione delle Assemblee Parlamentari*»¹⁹⁹.

Date queste premesse, l'opera di raccolta dei fatti risulta, quindi, fondamentale per non sviluppare una ricerca distaccata dalla realtà istituzionale e che si appoggiano solamente sull'elasticità delle disposizioni costituzionali²⁰⁰, ma la difficoltà, relativamente al Presidente della Repubblica è maggiore, anche per natura fortemente “flessibile” dello stesso, a cui ci si richiama in periodi di crisi istituzionali²⁰¹. Basti pensare che per rappresentare la posizione del capo dello

¹⁹⁵ La centralità del tema è dimostrata anche dal fatto che il XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti (27-28 ottobre 2023) ha avuto ad oggetto “*Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*”.

¹⁹⁶ M. LUCIANI, *Questioni generali sulla forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 5 segnala che è sempre maggiore una «*imputazione alle “istituzioni dell'unità” (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) di compiti di sostanziale supplenza delle “istituzioni del pluralismo”*», nel senso «*di un ben più grave e difficile problema, qual è quello dello “scarico” su queste due istituzioni delle prestazioni connesse alle fondamentali funzioni di legittimazione e di unificazione, in precedenza allocate altrove*». Sul tema anche R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 7-19.

¹⁹⁷ *Divina commedia*, Purgatorio, canto VI, 76-77.

¹⁹⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta del 19 settembre 1947, p. 344.

¹⁹⁹ ASSEMBLEA COSTITUENTE, Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione – sezione seconda, seduta dell'8 gennaio 1947, p. 60.

²⁰⁰ Tra i molti G. AMATO, *L'elasticità delle costituzioni rigide*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2016; A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, 2015, pp. 263-358 definisce il testo costituzionale a «*virtualità multiple*» (pp. 264, 354-358). E. CACACE, *Regime parlamentare, nomina del Governo e Costituzione di riserva*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2012, pp. 333-341 ritiene la nomina del Governo come un elemento di elasticità del regime parlamentare.

²⁰¹ Si rinvia a M. PERINI, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Rivista trimestrale di*

Stato sono state coniate molte metafore che colgono peculiarità differenti del medesimo organo: dal potere «a matrice di fisarmonica»²⁰² al giroscopio costituzionale²⁰³, da istituzione camaleonte²⁰⁴ fino a dipingerlo come il gigante della favola di Goethe²⁰⁵ o come un artigiano che utilizza la cassetta degli attrezzi contenuta nella nostra Costituzione²⁰⁶.

L'auspicio è che analizzando diacronicamente una delle funzioni del capo

diritto pubblico, n. 1/2013, pp. 99-140 e a E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, *passim*.

²⁰² La metafora, riportata per la prima volta in G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, 3/1992, pp. 8-10 è attribuita dallo stesso autore a Giuliano Amato. Si segnala, però, che nell'articolo l'estensione dei poteri presidenziali sembra legata soprattutto alla forma di governo («Se il Presidente è autorevole, se la sua personalità è forte, se il suo prestigio è grande, se la sua popolarità è diffusa – e molte di queste caratteristiche possono essere acquisite durante la campagna per l'elezione popolare, e in un certo modo sancite dall'esito positivo – allora egli potrà allargare la fisarmonica dei poteri fino alla sua massima estensione. Altrimenti, ed è il caso italiano, con l'elezione parlamentare, quindi contratta fra i partiti, senza nessun confronto aperto, diretto esplicito tra i candidati in competizione, la fisarmonica dei poteri presidenziali resterà prevalentemente chiusa, tranne negli eventi di crisi, oppure subirà forzature», p. 8).

²⁰³ M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, p. 22 («É un "equilibrio dinamico" quello che il Presidente deve sforzarsi di valorizzare, funzionando come un vero e proprio giroscopio costituzionale, capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono»).

²⁰⁴ C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, p. 112.

²⁰⁵ G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la favola di Goethe*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2012, p. 1 («Come questo, pur vigoroso e possente, era costretto da un sortilegio ad agire solo per il tramite della sua ombra, traendo dall'esterno ogni possibilità di azione, in pari misura il Presidente della Repubblica, cui le astratte e volutamente vaghe proclamazioni costituzionali conferivano – a una lettura formalista – una vasta quantità di poteri, nell'effettività ordinamentale e storica derivava la propria concreta forza politica da un astro, del quale era mero satellite, e di cui poteva trasmettere solo il riflesso negativo: il sistema dei partiti»). Lo stesso autore successivamente ha preferito ritenere che il ruolo attivo della Presidenza della Repubblica si sia ormai stabilizzato per tre motivi: la naturale tendenza di non retrocedere da posizioni acquisite; la burocratizzazione dell'amministrazione del Quirinale; il nuovo quadro politico che ha portato il capo dello Stato a supplire con proprie decisioni all'assenza di convenzioni, che nella Prima repubblica tenevano in equilibrio la forma di governo (*conventio ad excludendum* e quella *ad integrandum*), cfr. G. SCACCIA, *Il Presidente*, cit., pp. 56-59.

²⁰⁶ Immagine utilizzata da Mattarella il 18 ottobre 2018 a Pontedera per la commemorazione di Giovanni Gronchi e ripresa da G. DELLEDONNE-L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 337-338. Sul punto anche G. GRASSO, *La chiave a stella del Presidente: la prima Presidenza di Sergio Mattarella e l'evoluzione della forma di governo in Italia*, in S. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, pp. 161-163.

dello Stato (e probabilmente la più delicata sia per importanza sia per il legame con gli altri attori istituzionali) si eviti di essere attratti dalle sirene di una figura legata all'«*irrisolta ambiguità del testo costituzionale*»²⁰⁷, ma proprio per questo affascinante e misteriosa.

²⁰⁷ A. BARBERA-C. FUSARO, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, p. 376.

CAPITOLO I

LA CRISI DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA ITALIANA

SOMMARIO: 1. La “crisi” nella scienza giuridica. – 2. Crisi parlamentari ed extra-parlamentari. – 3. Il dibattito sulla costituzionalità delle crisi extra-parlamentari. – 4. Altre classificazioni. – 5. Una nuova tassonomia. – 6. Il rimpasto. – 7. L'attribuzione al capo dello Stato della gestione delle crisi di governo. Cenni comparatistici e ragioni ordinamentali.

1. La “crisi” nella scienza giuridica

Il significato della parola “crisi” è ricollegato a un «*rapido mutamento in meglio o in peggio*»¹ oppure, più in generale, può individuare una «*fase della vita individuale o collettiva particolarmente difficile da superare e suscettibile di sviluppi più o meno gravi*»². Riflettendo sull'etimologia della parola crisi è possibile coglierne, però, una sfumatura positiva, in quanto la crisi è un'opportunità di riflessione e di discernimento, tanto che può trasformarsi nel presupposto necessario per un nuovo equilibrio³. Il lemma “crisi” proviene dal greco *κρίσις* (forza distruttiva, risoluzione, separazione), che a sua volta deriva dal verbo *κρίνω* (separare, cernere, discernere, giudicare, valutare)⁴. La parola *κρίσις*, infatti, era utilizzata, tra le altre cose, in riferimento alla trebbiatura, cioè l'attività conclusiva della raccolta del grano, consistente nella separazione della granella del frumento dalla paglia e dalla pula⁵. Per questo motivo, nel greco antico, è stato ricollegato al termine “crisi” tanto il significato di “separare” quanto quello tra-

¹ Lemma *Crisi*, in Lo Zingarelli 2024. *Vocabolario della lingua italiana*, Bologna, 2023.

² *Ibidem*.

³ Per V. MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, Milano, 1904, p. 1 «*la moderna patologia [...] ritiene anche essa essere la crisi in genere l'atto o gli atti, in virtù dei quali l'organismo o gli organi tendono a ritornare al tipo fisiologico, dopo aver eliminato o neutralizzato le cause perturbatrici*». Anche nell'*Enciclopedia italiana*, vol. XI, Roma, 1950, pp. 912-913 il lemma crisi è declinato primariamente sotto l'aspetto medico, con un accenno alle crisi risolutive.

⁴ Lemma *κρίσις* in L. ROCCI, *Vocabolario Greco-Italiano*, Roma, 2002, p. 1089.

⁵ Ad esempio, si pensi al verso dell'*Iliade* 5, 501 «*Δημήτηρ κρίνη ἐπειγομένη ἀνέμων καρπὸν τε καὶ ἄχνας*» («*Distinguo al soffio dei venti il grano e la pula*»).

slato di “scegliere”⁶ (e in effetti, generalmente, la risoluzione di una crisi o di uno stallo presuppone una scelta⁷).

La lettura in chiave positiva del concetto di crisi, tralasciando per un momento il campo del diritto, emerge chiaramente. In effetti, la centralità della crisi trova il proprio campo di elezione in psicologia, dove la riflessione è fortemente legata alla «rottura dell'equilibrio psichico precedentemente raggiunto»⁸. Come è stato lucidamente notato, il tema della crisi si pone tra il «registro della normalità e della patologia [che] attraversa nello stesso tempo il normale ed il patologico ed il suo interesse sta nel fatto che si pone a cavallo tra questi due registri»⁹. La crisi è, quindi, una condizione dinamica ed è caratterizzata da un inizio, da uno sviluppo e da una risoluzione finale, sigillati dal raggiungimento di un nuovo equilibrio, diverso rispetto al precedente. Al significato della crisi, come anticipato, è generalmente attribuito un alone di negatività, come se fosse qualcosa da scongiurare. In realtà, la crisi rappresenta un passaggio delicato e fondamentale nel processo evolutivo della persona. L'emergere di una crisi indica la comparsa di un momento cruciale nel percorso umano, dove, a causa o per evitare una sofferenza, si può riconoscere l'opportunità o la necessità di un cambiamento. La crisi, infatti, si concretizza allorquando un precedente equilibrio non è più ritenuto ottimale, sia perché ha esaurito la propria funzione necessaria sia perché fattori endogeni o esogeni richiedono una trasformazione. In effetti, «l'uomo prende la vita come viene non si pone il problema del suo significato del suo valore dei suoi fini [...], ma può avvenire – e in realtà avviene in alcuni casi – che quest'uomo ordinario venga sorpreso e turbato da un improvviso mutamento della sua vita interiore»¹⁰ (ad esempio a seguito di un lutto, un incidente, una malattia). Seguendo tale visione, quello che comunemente potrebbe essere considerato come un momento negativo nel percorso di un individuo, può divenire, invece, un'inaspettata possibilità di crescita e di sviluppo, che porta a un diverso approccio del futuro, aprendo a nuove opportunità e a cambiamenti positivi, con la tesaurizzazione di esperienze che saranno utili e necessarie per superare eventuali avversità e per sviluppare una visione diversa del senso della vita, legando il lemma crisi a quello di crescita.

⁶Recentemente si veda G.E. VIGEVANI, *Crisi ed elezione del Capo dello Stato, tra regolarità ed eccezioni*, in C. BASSU-F. CLEMENTI-G.E. VIGEVANI (a cura di), *Quale presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi istituzionali*, Napoli, 2022, p. 11.

⁷È paradigmatica l'affermazione di E. FROMM, *Il coraggio di essere*, Bellinzona, 1994, p. 27 «L'uomo crede di volere la libertà. In realtà ne ha una grande paura. Perché? Perché la libertà lo obbliga a prendere delle decisioni, e le decisioni comportano rischi». Riflessioni analoghe anche in IDEM, *Fuga dalla libertà*, Segrate, 2022. Nella letteratura giuridica tale pensiero sembra essere alla base di G. ZAGREBELSKY, *Liberi servi. Il Grande Inquisitore e l'enigma del potere*, Torino, 2018.

⁸P.C. RACAMIER, *Di Psicoanalisi in Psichiatria*, Torino, 1985, p. 16.

⁹*Ibidem*.

¹⁰R. ASSAGIOLI, *Psicosintesi. Per l'armonia della vita*, Roma, 1993, pp. 98-99.

Anche nella scienza giuridica è possibile declinare positivamente la parola “crisi”. Si pensi, ad esempio, alla crisi dell’impresa nel diritto commerciale¹¹. Nella sua conformazione originaria, il r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (la c.d. legge fallimentare) vedeva nel fallimento la principale procedura concorsuale, che aveva un obiettivo eminentemente liquidatorio¹². Con il tempo e attraverso numerosi interventi legislativi, la centralità del fallimento è venuta meno e si è tentato di sviluppare istituti che mirassero al recupero del perduto equilibrio finanziario dell’impresa¹³. Infatti, oltre agli istituti che presuppongono lo stato d’insolvenza irreversibile¹⁴ (ad esempio lo stesso fallimento e l’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi), sono emerse altre procedure, compatibili sì con lo stato di insolvenza, ma che presuppongono, una mera difficoltà economica¹⁵ (ad esempio come il concordato preventivo¹⁶, gli accordi di ristrutturazione dei debiti¹⁷ e i piani attestati di risanamento¹⁸). Concentrando l’attenzione sul concordato preventivo, il legislatore cristallizza la finalità principale dell’istituto, rappresentata dal risanamento dell’impresa (art. 160 della legge fallimentare), riconoscendo, a tal fine, amplissime tecniche “negoziali” di gestione della crisi¹⁹. Il favor del legislatore per il concordato di conservazione si manifesta attraverso la c.d. “continuità aziendale” (art. 186-bis della legge fallimentare), garantita dai vari modelli di concordato²⁰ che mirano al superamento del momento di crisi²¹.

¹¹ Per uno studio sul tema si rinvia ai volumi del *Trattato delle procedure concorsuali* diretto da A. JORIO e B. SASSANI.

¹² Basti pensare che per V. ANDRIOLI, *Fallimento (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, 1967, p. 282 la funzione primaria del fallimento è la «soddisfazione forzata dei creditori».

¹³ U. TOMBARI, *Principi e problemi di “diritto societario della crisi”*, in IDEM (a cura di), *Diritto societario e crisi d’impresa*, Torino, 2014, pp. 5-32.

¹⁴ Art. 5 della legge fallimentare.

¹⁵ F. DI MARZIO, *Il diritto negoziale della crisi d’impresa*, Milano, 2011, p. 39, rileva che «i problematici rapporti tra i concetti di ‘insolvenza’ e ‘temporanea difficoltà di adempiere’ e il dubbio sulla ammissibilità o meno di una insolvenza reversibile hanno indotto l’uso, nel linguaggio giuridico, del termine ‘crisi’, sfornito di tradizione e perciò meno impegnativo e più sfumato del precedente».

¹⁶ L’art. 160 della legge fallimentare utilizza la parola “crisi” («L’imprenditore che si trova in stato di crisi può proporre ai creditori un concordato preventivo»).

¹⁷ Art. 57 del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza).

¹⁸ M. LIBERTINI, *Accordi di risanamento e ristrutturazione dei debiti e revocatoria*, in F. DI MARZIO-F. MACARIO (a cura di), *Autonomia negoziale e crisi d’impresa*, Milano, 2010, pp. 378-382.

¹⁹ Esistono due tipologie di concordato: uno “liquidatorio” (che si basa soprattutto sulla cessione dei beni ex art. 182 della legge fallimentare), che ricorre quando l’impresa sia prossima all’insolvenza (irreversibile); uno di “risanamento”, che invece vuole essere uno strumento di conservazione dell’azienda che stia attraversando uno stato di crisi (non ancora sfociato in quello d’insolvenza). Sul punto A.M. AZZARO, *Le procedure concordate dell’impresa in crisi*, Torino, 2017, p. 14.

²⁰ In particolare, i punti a) e b) del comma 1 dell’art. 160 della legge fallimentare.

²¹ In argomento, *ex plurimis*, M. FABIANI, *Il concordato preventivo*, in G. DE NOVA (a cura di),

Una volta compreso, quindi, come anche nella scienza giuridica sia possibile rinvenire un'interpretazione positiva della crisi, è opportuno addentrarsi nel campo del diritto costituzionale, tanto che nello studio delle crisi di governo è opportuno mantenere tale sfumatura²². Sin dai primi studi costituzionalistici, la crisi di governo è stata vista come una disarmonia costituzionale²³, ma sembra da preferire quella lettura che la ritiene una «*transitoria perturbazione del funzionamento del sistema di governo provocata da uno stato di tensione fra due o più organi, tale da perturbare l'equilibrio preesistente e determinare la necessità che si instauri un nuovo equilibrio politico*»²⁴. Oggi tale disallineamento fra le Camere (o anche una di esse) e il Governo si fonda su una valutazione giuridicamente insindacabile e completamente discrezionale, tale da far ritenere direttamente o indirettamente concluso il rapporto fiduciario.

L'idea della perturbazione è stata ripresa²⁵ e più recentemente la crisi è stata definita come «*una interruzione, una rottura (non importa quanto grave e quanto lunga), che comunque va chiusa con la nomina di un nuovo governo o con lo scioglimento anticipato del parlamento (per arrivare comunque alla nomina di un nuovo governo)*»²⁶, anche se, come si vedrà, una delle soluzioni alla crisi può essere anche la permanenza in carica del medesimo esecutivo dimissionario (c.d. pseudo-crisi²⁷). In tal senso la pseudo-crisi è una delle possibili risoluzioni delle crisi,

Commentario del Codice civile e codici collegati, Bologna, 2014, pp. 23-48; V. LENOCI, *Il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, Milano, 2010, pp. 5-26; G. LO CASCIO, *Il concordato preventivo e le altre procedure di crisi*, Milano, 2017, pp. 1-76.

²² Come già fa V. MICELI, *op. cit.*, p. 2. P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Milano, 1948, p. 3 ritiene che «*la crisi è di solito di breve durata, perché le forze autoregolatrici del sistema consentono il pronto ristabilimento dell'equilibrio turbato e il ripristino della collaborazione fra gli organi di governo*».

²³ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, p. 188. Lo stesso autore conferma questa lettura nell'edizione del 1919, affermando che «*l'armonia, che è dunque necessaria, si raggiunge, ordinando un modo adeguato con cui da un lato il Gabinetto si forma e dall'altro si dimette*» (p. 235). L'edizione a cui generalmente si fa riferimento nel testo è quella del 1889.

²⁴ P. VIRGA, *op. cit.*, p. 3.

²⁵ F. MOHRHOFF, *Crisi di governo*, Roma, 1964, pp. 9-10 opera una crasi tra la lettura di Orlando e quella di Virga, affermando che «*la crisi è una disarmonia costituzionale e, in quanto derivante dal turbamento dell'equilibrio politico preesistente, impone la necessità di comporre il contrasto attraverso l'instaurazione di un nuovo equilibrio*».

²⁶ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, Roma, 2012, p. 53. Precedentemente lo stesso autore aveva definito la crisi di governo come «*la mancanza di titolari del potere governativo per un periodo più o meno lungo; si intende la interruzione nella titolarità, per cui un titolare cessa dalla carica, per una qualunque ragione, ed un altro deve subentrare (nei modi prescritti)*» (IDEM, *Le crisi di governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, p. 7).

²⁷ A. RUGGERI, *op. cit.*, pp. 18-19. Sul punto si rinvia all'intervento di N. SANDULLI in AA.VV., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di Governo*, Firenze, 1991, pp. 41-43, che già

visto che in tutti i casi in cui non sia espressamente deliberata la sfiducia *ex art.* 94 Cost., il Presidente della Repubblica può trovare conveniente mantenere in carica il Governo dimissionario (ovviamente se, come si vedrà, non sia impossibilitato a farlo). Fondamentale per questa formula è l'accordo con il Presidente del Consiglio, perché non è immaginabile, anticipando una riflessione a favore della costituzionalità delle crisi extra-parlamentari, un governo *malgré lui*, cioè contro la volontà dello stesso capo del Governo²⁸ (anche perché non è conveniente che una carica pubblica sia mantenuta contro la volontà del titolare²⁹). A conferma di tale principio si può pensare, ad esempio, a Pella che nel 1954 decise, pur avendone avuto la possibilità, di non continuare la sua esperienza di governo³⁰, oppure paradigmatico è anche il rifiuto del Presidente del Consiglio Fanfani nella crisi aperta nel dicembre 1958³¹, quando, malgrado la richiesta reiterata del capo dello Stato, confermò le dimissioni³². Durante le crisi di governo, infatti, *«il rimedio immediato consiste nell'invitare l'Esecutivo dimissionario a presentarsi in Parlamento per un dibattito politico-chiarificatore. Tuttavia se il Governo insiste nelle dimissioni e declina l'invito presidenziale, come accadde una volta ai tempi di Gronchi, il Quirinale non ha poteri ingiuntivi che gli consen-*

precedentemente in IDEM, *Il Capo*, cit., pp. 58-62 aveva rilevato che una delle soluzioni della crisi è la permanenza in carica del Governo dimissionario.

²⁸ V. CRISAFULLI, *Intervento in Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, p. 841.

²⁹ Non si può ritenere l'ufficio come un obbligo (o come un *munus*), come già riconobbe L. RAGGI, *Contributo alla dottrina delle rinunce nel diritto pubblico*, Roma, 1914, pp. 205-206 *«che il ministro non debba essere obbligato a continuare ad esercitare la propria carica, quando la sua volontà più non consenta a tale funzionamento, sembrarci indiscusso; è il principio che vige per tutti i funzionari a cui la prestazione dell'opera non venga imposta dalla legge. [...] La Corona [...] può accettare e anche respingere le dimissioni del Gabinetto. Ma quando le respinge, ciò non avviene mai contro la volontà del Gabinetto, ma perché in sostanza esso riaccetta nuovamente di fungere»*.

³⁰ Comunicato del Quirinale, 12 gennaio 1954 (*«Il Presidente della Repubblica ha conferito all'on. Pella l'incarico di formare il nuovo Governo. L'on. Pella, nel rendere grazie per la rinnovata prova di fiducia ha espresso il proprio convincimento che i superiori interessi del Paese e le connesse esigenze di assicurare e rafforzare le unità del partito rendano preferibile l'affidamento dell'incarico ad altra persona. Il Presidente della Repubblica, nell'apprezzare i motivi, ha preso atto della rinuncia ed ha ringraziato l'on. Pella per l'opera da lui svolta al servizio del Paese»*).

³¹ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 128 (*«In realtà l'unico tentativo, decisamente eseguito in tal senso da parte di Gronchi, riguardò il dimissionario Governo Fanfani, che nel febbraio '59 venne ufficialmente invitato a verificare la persistenza del rapporto di fiducia; ma quello sforzo fallì in modo clamoroso, dal momento che Fanfani tenne ferme le proprie dimissioni, senza nemmeno convocare il Consiglio dei ministri»*). Sul punto si rinvia a M. BON VALVASSINA, *Le dimissioni del Gabinetto Fanfani e la nomina del Governo Segni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1960, pp. 376-377.

³² Comunicato del Quirinale, 5 febbraio 1959 (*«Il Capo dello Stato ha ricevuto stamattina il presidente del Consiglio, on. Fanfani, il quale gli ha comunicato con suo vivo rammarico che egli non giudica di poter recedere dalle dimissioni ed ha illustrato i motivi anche personali che lo inducono a questa decisione»*).

tano di rimuovere le riluttanze»³³. Naturalmente nel momento in cui il Governo si dimette non può ancora stabilirsi se la crisi si consumerà ovvero rientrerà, risolvendosi in una “pseudo-crisi”. Anche il c.d. “rientro” della crisi ne costituisce, quindi, un superamento³⁴, vale a dire uno degli esiti giuridicamente consentiti, ma i fatti che hanno causato la turbolenza istituzionale non possono essere cancellati e non è possibile considerare le dimissioni ininfluenti o come mai presentate. Le dimissioni, infatti, innescano le procedure per il ripristino costituzionale dell’equilibrio istituzionale e produce un vasto numero di effetti (ad. es. l’attenuazione dei poteri di indirizzo politico³⁵, con un riflesso anche sui poteri delle Camere) riconducibili a uno stato almeno di quiescenza o sospensione del rapporto fiduciario³⁶. La grande differenza tra le crisi *ex art.* 94 Cost. e quelle facoltative è che le prime, infatti, lacerano irrimediabilmente e immediatamente il rapporto fiduciario nello stesso momento in cui il voto negativo viene espresso e le dimissioni costituiscono una conseguenza obbligata per il Governo. In tutti gli altri casi, nei quali il Gabinetto si dimette autonomamente, esiste, invece, solo una presunzione, superabile, del venir meno del rapporto fiduciario.

Crisi “consumata” e pseudo-crisi comportano, quindi, una limitazione nell’attività di indirizzo politico, ma si distinguono negli effetti, visto che la prima interrompe il legame fiduciario e comporta la nomina di una nuova compagine ministeriale o lo scioglimento delle Camere, mentre la pseudo-crisi, dopo una fase di incertezza, porta alla riconferma del Gabinetto dimissionario e alla riattivazione del rapporto fiduciario precedentemente sospeso.

2. Crisi parlamentari ed extra-parlamentari

La Costituzione disciplina esclusivamente la crisi che origina dalla volontà espressa del Parlamento di interrompere il rapporto fiduciario (con una mozione parlamentare di sfiducia) o di impedirne fin dall’inizio l’instaurazione³⁷. Il rapporto fiduciario è il presupposto necessario affinché l’Esecutivo agisca, legittimando l’indirizzo politico-amministrativo di cui tale organo è, in parte, titolare (art. 95, comma 1, Cost.)³⁸. Il voto negativo sui procedimenti fiduciari (in cui è

³³ S. TOSI, *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, 1990, pp. 67-68.

³⁴ Come avvenne, ad esempio, nella pseudo-crisi dell’ottobre 1997, cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1997, pp. 3141-3168.

³⁵ A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973, p. 380.

³⁶ A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 21.

³⁷ A. MANNINO, *op. cit.*, pp. 325-329.

³⁸ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, p. 144 («A parer nostro, al problema della titolarità dell’indirizzo politico non può essere data, in astratto, una soluzione unitaria senza correre il rischio d’essere smentiti dai singoli ordinamenti positivi e dal loro concreto divenire»). Inoltre, si rinvia a G. GROTTARELLI DE’ SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enci-*

ricompreso il rigetto della questione di fiducia posta dal Governo, istituto non previsto in Costituzione), approvato anche da una sola Camera, determina un obbligo giuridico di dimissioni per il Governo, come desumibile *a contrario* dai commi 1, 2 e 4 dell'art. 94 Cost.

Proprio il dato testuale ha permesso la celebre distinzione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari, categorizzazione che si può definire come il «*modello teorico consolidato e ricorrente*»³⁹, basandosi sull'obbligatorietà o sulla facoltatività delle dimissioni "effettive" (escludendo, per il momento, quelle di cortesia che seguono l'elezione del nuovo capo dello Stato).

L'ipotesi prevista dalla Costituzione è inquadrata dalla dottrina prevalente come crisi parlamentare, ma è evidente che il Governo, titolare dell'indirizzo politico (legato alle Camere dal rapporto fiduciario)⁴⁰, debba essere considerato anch'esso detentore di un'autonoma facoltà di valutazione della sussistenza del rapporto fiduciario⁴¹. Per questo, sono ammissibili anche le crisi originate unicamente dalla volontà del Gabinetto di dimettersi (che sono la quasi totalità di quelle verificatesi in epoca repubblicana)⁴², le quali sono definite crisi extra-parlamentari, concetto che può essere declinato, però, in diverse accezioni.

Enciclopedia giuridica Treccani, vol. XVI, Roma, 1989, p. 4; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985, pp. 43-87. Sul tema recentemente L. D'ANDREA-G. SORRENTI (a cura di), *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, in *Federalismi*, fasc. spec. n. 18/2024.

³⁹A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 24, anche se riferisce tale espressione alla distinzione tra crisi obbligatorie e facoltative.

⁴⁰Nella nostra forma di governo parlamentare, il modello delineato dalla Carta fondamentale all'art. 95, comma 1, e specificato dall'art. 2, comma 1, legge 23 agosto 1988, n. 40, indica il Governo quale centro di imputazione della funzione di indirizzo politico. Al Consiglio dei ministri, quale organo complesso, è attribuita la competenza di determinare i contenuti della politica generale, la cui direzione è affidata al Presidente del Consiglio, e, a fini attuativi, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. La titolarità esclusiva dell'indirizzo politico al Governo, si può rinvenire già in C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma, 1931, p. 9 («*La prima fondamentale funzione dello Stato è quindi quella di porre in modo concreto le direttive generali della sua azione, di predeterminare il suo programma. Programma che po' dirsi politico, in quanto, oltre ad avere un contenuto non determinabile a priori, ma tale da accogliere le materie più varie, è ottenuto dalla sintesi delle varie esigenze collettive, considerate da un punto di vista generale, che fonde e armonizza fra loro, superandoli, i particolari punti di vista dai quali le esigenze stesse possono venire valutate: sintesi, senza residui e senza contraddizioni, di tutta la vita dello Stato, nei rapporti interni e in quelli esterni. Una tale attività non può essere confusa con quella legislativa in senso materiale*»). La lettura mortatiana sembra ripresa da R. LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1976, p. 176 («*Colla nuova Costituzione, la fissazione dell'indirizzo politico torna ad essere compito del Consiglio dei Ministri*»). Per una titolarità condivisa tra Esecutivo e Parlamento si esprime, invece, A.P. TANDA, *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1995, pp. 201-203.

⁴¹Come sintetizza efficacemente A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 391 «*il governo deve ottenere la fiducia delle Camere ma deve anche nutrire fiducia nelle Camere*».

⁴²Si deve ritenere che l'art. 94 Cost. si sia limitato a disciplinare una delle possibili ipotesi di crisi governativa, senza escludere né vietare che se ne possano verificare altre, concepite come eccezioni rispetto a quella che avrebbe dovuto essere la regola.

La distinzione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari era già nota, anche se con interpretazioni differenti, durante il periodo statutario.

Una delle prime apparizioni in dottrina del termine si è avuta nel volume *“Il Gabinetto dei governi parlamentari”* del 1881 di Giorgio Arcoleo (che accennò alla crisi *estraparlamentare*)⁴³, ma è stato Luigi Palma nel 1885⁴⁴ il primo a sviluppare il concetto, quando ha criticato il *«procedimento estraparlamentare»* che aveva portato alle dimissioni di Cairoli nel novembre del 1879⁴⁵, al reincarico allo stesso Presidente del Consiglio uscente e alla formazione di un Esecutivo appoggiato anche da Depretis. Palma ha evidenziato, inoltre, la maggiore discrezionalità regia nelle crisi extra-parlamentari visto che *«consiste, nelle purtroppo numerose crisi estraparlamentari, nelle vittorie delle coalizioni, nella molteplicità dei loro capi, attraverso le grida e le contrarie accuse dei partiti: nel compito regio di cercare se e dove sia veramente la maggioranza, qual capo sia più adatto a raccogliarla, o a formarla e mantenerla, quando governarsi d'accordo con gli attuali ministri ovvero con l'attuale Camera, quando accogliere invece altri consiglieri e appellarsi al paese»*⁴⁶.

⁴³ G. ARCOLEO, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881, p. 210. In G. SAREDO, *Principii di diritto costituzionale*, Parma, 1862 (opera in 3 volumi, che conosce e critica la *questione di gabinetto* nel volume II, pp. 24-25) e L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1875 non vi è traccia della distinzione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari.

⁴⁴ L. PALMA, *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885, p. 108. Il termine è, invece, assente nel *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, 1881.

In F. RACCIOPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909, pp. 301 ss. si individuano le crisi indotte dalla Corona (es. le dimissioni di Minghetti nel 1864) o dalla salita al trono di un nuovo Sovrano; quelle legate alla perdita di fiducia da parte del Parlamento (che può avvenire con *«mezzi diretti o indiretti»*, p. 307) e, infine, quelle che seguono alle spontanee dimissioni dell'Esecutivo (*«i motivi di queste crisi spontanee possono essere vari, e per gradi molteplici si estendono da un altissimo sentimento di lealtà verso la Corona, a imprescindibili necessità di fatto, ed a riprovevoli calcoli di parte»*, p. 313), tornando successivamente, però, alla distinzione parlamentare/extra-parlamentare per verificare gli effetti dell'origine della crisi sulla composizione del nuovo Esecutivo (pp. 319-320).

⁴⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 28 novembre 1879, p. 8704. Nella stessa sede per Quintino Sella *«noi abbiamo dunque un caso di crisi extra-parlamentare, in circostanze abbastanza gravi, e tali, in tutti i casi, che non se ne vede chiaramente la ragione. Parlo di noi pubblico, che siamo in platea, e che non conosciamo i motivi, che possono indurre i nostri uomini dirigenti a queste risoluzioni»*. Cairoli rispose che *«ciò spiega tutte le crisi parecchie volte sorte improvvisamente a Camera chiusa, e qualche volta quando la Camera era aperta senza il suo voto. Mi basta citare i due Ministeri che si succedettero in pochi mesi quando la Camera era chiusa nel 1859; nel 1862 la dimissione del Ministero Ricasoli subito dopo un voto quasi unanime di fiducia; la crisi a Camera chiusa nel settembre 1864; quella scoppiata improvvisamente nel 4 aprile 1867 annunciata dal barone Ricasoli senza motivazione dichiarando solo presentate ed accettate nella stessa mattina le dimissioni. Altre crisi; quella del Gabinetto Rattazzi davanti le vacanze nel 1867, nel 1869 del Ministero Menabrea per la ricomposizione della maggioranza della Camera»* (p. 8706). Le dimissioni di Cairoli erano dovute ad alcune divisioni tra i ministri relativamente all'abolizione della tassa del macinato.

⁴⁶ L. PALMA, *Questioni*, cit., p. 121.

L'emersione di tale dicotomia successivamente al 1880 è, probabilmente, legata alla *querelle* politica sollevata da Sella nel 1879 e, come si vedrà, lo stesso è avvenuto in modo analogo nel periodo repubblicano.

Una prima categorizzazione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari fu tentata nel 1887, quando Mancini e Galeotti hanno raggruppato «*queste crisi estraparlamentari, per cavarne qualche norma che determini la consuetudine costituzionale nostra in questo grave argomento*»⁴⁷, individuando quelle per contrasti con la Corona, quelle a seguito della salita al trono di un nuovo Sovrano, quelle legate a dissidi intragovernativi e, infine, quelle dovute alle decisioni dei partiti di non appoggiare il Governo, senza, però, un voto parlamentare⁴⁸.

Solo nel 1889 con Vittorio Emanuele Orlando, però, si è dato alla “crisi parlamentare” un significato vicino a quello in uso oggi, quando legò la “*parlamentarità*” all’approvazione di una mozione di sfiducia, alla reiezione di un progetto di legge di cui il Ministero avesse fatto questione di gabinetto, alle dimissioni in seguito alla elezione nella Camera di una maggioranza ostile al Governo⁴⁹ (successivamente aggiunse tra le cause anche la disapprovazione tacita o presunta della Camera o del Paese⁵⁰). Le crisi extra-parlamentari sono state individuate, invece, come conseguenza della morte del Presidente del Consiglio o del capo dello Stato⁵¹,

⁴⁷ M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 688.

⁴⁸ *Ivi*, pp. 688-693.

⁴⁹ V.E. ORLANDO, *op. cit.*, pp. 189-190 («*Vengono finalmente le cause di crisi che più propriamente possono dirsi parlamentari. Esse suppongono il principio generale dell'accordo fra il Parlamento e il Gabinetto; ma la valutazione specifica se quest'accordo vi sia o pur no e i modi di constatarlo variano indefinitamente da caso a caso. La forma tipica con cui il disaccordo può manifestarsi è una risoluzione di sfiducia che la Camera vota contro il Ministero: ma non mancano altre forme che possono raggiungere un fine analogo come la reiezione di un progetto di legge di cui il Ministero abbia fatto questione di Gabinetto, e qualche volta persino la elezione ad una carica parlamentare di una persona avversa al Ministero. Ma dall'altro lato può uno di questi casi verificarsi, e il Ministero restare al potere, ritenendo che, ciò malgrado, esso continui a godere la fiducia della Camera, o, viceversa, la crisi può verificarsi anche quando il Ministero sia rimasto vittorioso, ma la vittoria sia stata ottenuta a tali condizioni che dimostrano che il Ministero non ha nel Parlamento una fiducia sufficiente per poter governare*»).

⁵⁰ Nell'edizione 1919 dei *Principii* si può leggere che «*non mancano altre forme che possono raggiungere un fine analogo come una disapprovazione tacita e presunta delle camere o anche indirettamente del potere*». (p. 237).

⁵¹ IDEM, *Principii*, cit., p. 188 («*Le cause di crisi di Gabinetto possono essere affatto indipendenti dalla situazione parlamentare e la crisi si chiama allora extra-parlamentare. Due possono essere le cause di tal genere. In primo luogo la morte del primo ministro: ciò consegue dal principio, che abbiamo posto, cioè che l'unità del Gabinetto si riassume nel capo di esso. In secondo luogo la morte del Capo dello Stato. La consuetudine inglese non ammette questa causa di crisi, in applicazione del principio che il Re non muore mai. Tuttavia, siccome questo principio non toglie che, malgrado la esterna continuità dell'istituzione, la persona del Re muti, crediamo più corretta la consuetudine opposta, che vige in Italia*»).

per disaccordi tra l'Esecutivo e la Corona⁵² e per dissensi intra-governativi⁵³.

Col tempo la distinzione crisi parlamentari ed extra-parlamentari si è consolidata, anche se l'ampiezza delle due categorie è spesso cangiante. Ad esempio, seguendo la teoria orlandiana, Chimienti ha ritenuto parlamentari le crisi che «hanno luogo quando si sono manifestati segni evidenti che nelle due Camere del Parlamento, e specie in quella elettiva, si sia formata una maggioranza che si rifiuta di collaborare alla politica del paese insieme al Gabinetto al potere. Quest'attitudine si manifesta spesso con dei voti di fiducia su questioni determinate, che importano una condanna motivata all'opera del Ministero»⁵⁴ (mentre si è limitato definire crisi extra-parlamentari quelle che seguono alla morte del Re o del Presidente del Consiglio, e che derivano, inoltre, sia da un disaccordo tra i membri del Governo sia dalla «pubblica diffidenza e [...] [da]i larghi movimenti ostili della pubblica opinione»⁵⁵).

Crosa è stato forse tra i primi ad aver incardinato la crisi parlamentare solamente in un «voto di sfiducia espressamente formulato dalla camera elettiva»⁵⁶, che portava, di conseguenza, «al dovere preciso di accogliere le dimissioni o di sciogliere la camera»⁵⁷ (mentre per le extra-parlamentari riprendeva la lettura orlandiana, aggiungendo, però, «gravi fatti di ordine interno, da cui il gabinetto desume che sia venuto meno l'accordo colla camera elettiva»⁵⁸).

Miceli, invece, ha distinto le crisi a seconda che derivino dalla Corona⁵⁹, dal

⁵² Ivi, p. 189 («Altre cause di crisi possono altresì chiamarsi extra-parlamentari, perché immediatamente non dipendono dal Parlamento, ma si distinguono dalle prime, perché hanno una ragione politica. Esse sono: il disaccordo tra la Corona e il Gabinetto, disaccordo che può produrre o la dimissione volontaria, come avvenne pel Ministero Cavour nel 1859, o il congedo da parte del Re, come avvenne pel Ministero Minghetti nel 1864. Questa maniera di crisi trova la sua sufficiente giustificazione nel fatto che il Gabinetto rappresenta la Corona, e sarebbe inconcepibile che esso potesse governare in disaccordo col Capo dello Stato. Bene è vero che – questa forma si presenta eccezionale e suppone gravi momenti nella vita pubblica, nei quali la Corona, interpretando con sovrano apprezzamento la situazione politica, crede necessario che sia mutato l'indirizzo del governo»).

⁵³ *Ibidem* («Una seconda causa di crisi extra-parlamentari, ma tuttavia politiche, sta nel dissenso manifestatosi tra i membri del Gabinetto di cui abbiamo in Italia parecchi precedenti [dimissioni del Ministero De-Launay nel 1849, del Ministero D'Azeglio nel 1859, del Ministero Cairoli nel 1879, del Ministero Depretis nel 1883]. Questa ragione di crisi discende altresì dal principio della omogeneità politica del Gabinetto»).

⁵⁴ P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. II, Roma, 1920, p. 473.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ E. CROSA, *La monarchia*, cit., p. 126.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Ivi, p. 127.

⁵⁹ V. MICELI, *op. cit.*, pp. 21-41. L'autore riteneva che il Sovrano, tranne casi eccezionali, non potesse iniziare una crisi («il sistema costituzionale vuole anzitutto l'accordo fra le Camere e il gabinetto e questo accordo si renderebbe impossibile o verrebbe troncato dalla corona quando essa licenziasse di sola sua autorità il ministro che godono la fiducia delle maggioranze parlamentari», p. 22),

Parlamento⁶⁰ (crisi parlamentari che si producono in seguito a una votazione che «suoni sfiducia al generale indirizzo politico del gabinetto»⁶¹, anche attraverso una questione di gabinetto⁶²) o dall'Esecutivo (crisi extra-parlamentari «prodotte da cause interne, come un dissidio scoppiato fra i vari membri che lo compongono»⁶³), individuando, inoltre, due ulteriori crisi di carattere misto, definite semi-parlamentari e semi-estraparlamentari, che sono quelle che «si producono quando un gabinetto comprendendo da una serie d'indizi svoltisi nelle sedute parlamentari e specialmente dall'andamento di una discussione politica, di aver perduto la fiducia della maggioranza, preferisce ritirarsi piuttosto che aspettare un voto politico, che prevede contrario»⁶⁴.

Le crisi parlamentari sono state definite, altresì, «crisi “normali”» poiché «dovute all'azione del Parlamento, o per essere più precisi, alla Camera elettiva» e tale normalità deriva dal «carattere nettamente parlamentare degli odierni regimi rappresentativi, nel Parlamento appunto [...] vengono ad accentrare in pratica le più notevoli basi di vita e di funzionalità governativa»⁶⁵. Per tale lettura sembrerebbe innegabile, infatti, che il voto parlamentare «rivesta spiccato carattere politico»⁶⁶ e che la questione tocchi il «“generale” indirizzo politico del governo»⁶⁷, con la possibilità per l'Esecutivo di porre “questione di gabinetto” o “di fiducia”⁶⁸. Le crisi extra-parlamentari, definite anormali, deriverebbero da «da dissensi e dissa-

mentre avrebbe potuto agire su impulso di altri organi («l'intervento della corona non è escluso quando si tratta dei crisi provocate dalle camere o dalla volontà stessa dei ministri; soltanto che il suo intervento è subordinato», p. 33). Tale meccanismo sembra essersi realizzato a seguito della votazione dell'o.d.g. Grandi nella già citata seduta del Gran Consiglio del Fascismo del 24/25 luglio 1943 (secondo D. GRANDI, *op. cit.*, p. 102 Vittorio Emanuele III avrebbe affermato «io sono un re costituzionale e deve essere il parlamento a indicarmi la strada», aggiungendo che «oggi il Parlamento tace, è imprigionato lo so, ma c'è anche il Gran Consiglio del Fascismo che potrebbe in via eccezionale costituire un surrogato del Parlamento»).

⁶⁰ *Ivi*, p. 13 («Le cause che producono le crisi di gabinetto sono di doppia natura e provengono da doppia fonte, come appunto duplice la base sulla quale il gabinetto si fonda e da cui deriva la sua composizione la sua durata»).

⁶¹ *Ivi*, p. 45.

⁶² *Ivi*, pp. 53-54, strumenti utili a chiarire la situazione politica, a disciplinare la maggioranza o ad approvare proposte non totalmente condivise.

⁶³ *Ivi*, p. 56, criticate perché «poco conformi allo spirito e ai principi del governo costituzionale» (p. 57).

⁶⁴ *Ivi*, p. 86.

⁶⁵ B. PETRONE, *Le crisi di Gabinetto*, Roma, 1921, p. 23.

⁶⁶ *Ivi*, p. 24.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*. Secondo Petrone «la vera generale “questione di fiducia” implica però nel Gabinetto che la pone il pieno accordo e la perfetta solidarietà sull'argomento formante oggetto della votazione parlamentare. Ché se, invece, detto accordo non esiste, non si avrà una questione “di gabinetto”, la quale involga la responsabilità di tutti i membri del governo, ma se avrà una particolare questione di fiducia, di limitata a qualcuno soltanto dei cennati membri» (p. 25).

pori interni al gabinetto stesso, ed allorquando all'influsso notevole che in determinate circostanze esercita la opinione pubblica»⁶⁹, tanto è stata sollevata una critica verso i governi che credono «di comprendere da vari indizi e particolarmente dall'andamento di una discussione politica alla camera, di aver perduto la fiducia della maggioranza»⁷⁰ rassegnando «sovente le dimissioni senza affrontar prima una votazione che già gli sembrava delinearci contraria»⁷¹, definendo antiparlamentari questa tipologia di crisi⁷².

In continuità con le riflessioni sviluppatesi nel periodo statutario, all'inizio dell'esperienza repubblicana la dottrina non ha cambiato il proprio approccio al tema, tanto che Santi Romano, prima dell'approvazione del testo costituzionale, ha ritenuto che le cause delle crisi definite extra-parlamentari fossero la «morte del primo ministro, la morte o la "dimissio" del capo dello Stato, il disaccordo fra questo e il Gabinetto o fra i componenti il Gabinetto stesso, specialmente col primo ministro, a non parlare dei vari motivi di opportunità politica che possono consigliare la rinnovazione dei ministri»⁷³, mentre, quelle definite parlamentari «si verificano, come si è detto, quando le Camere [...] non sorreggono più della loro fiducia il Gabinetto»⁷⁴.

La categorizzazione delle crisi in parlamentari ed extra-parlamentari nel periodo repubblicano si è sviluppata, però, con abbastanza celerità⁷⁵, visto che «una tale classificazione è non solo l'unica che appare valida sul piano del sistema, ma anche la più rigorosa, dato che l'accertamento della origine effettiva della crisi non può dare spesso che risultati ambigui o comunque generici»⁷⁶.

⁶⁹ Ivi, p. 37. In questa categoria sono poste inserite anche le crisi a seguito della morte del Sovrano o del Presidente del Consiglio (pp. 44-45).

⁷⁰ Ivi, p. 38.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ivi, p. 39.

⁷³ S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1947, p. 263.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, p. 186 («Alle crisi determinate dal voto di sfiducia del Parlamento e denominate crisi parlamentari, si contrappongono pertanto le crisi di origine diversa, cui ordinariamente viene dato il nome di crisi extraparlamentari»); P. BARI-LE, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., p. 834 («L'articolo 94 della costituzione, ammettendo che il Governo possa spontaneamente dare le dimissioni al Presidente della Repubblica, senza esservi cioè costretto da un voto di sfiducia di una o entrambe le Camere, ammette anche, con ogni evidenza, la nascita di crisi extraparlamentari», corsivo originale). Si segnala, però, che in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1955 tale dicotomia non è riportata, limitandosi a riconoscere che «Le cause di cessazione del gabinetto cui sia stata conferita la fiducia possono essere legate ad eventi non politici (come la morte del presidente del consiglio) o invece provocati da dissensi interni al gabinetto stesso, o esterni, con il Parlamento» (p. 310), mentre è inserita, invece, nelle edizioni successive del manuale (es. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960, p. 449, opera alla quale generalmente si richiama nella ricerca).

⁷⁶ M. GALIZIA, *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, p. 382. An-

Infatti, nell'attuale sistema si definisce parlamentare «*la crisi determinata da un voto di sfiducia nelle condizioni indicate dall'articolo 94 e seguiremo a chiamare extraparlamentare ogni altra, diversa: il che è, in fin dei conti, la distinzione più aderente al modo corrente di impostare e discutere, nell'opinione comune, il problema della costituzionalità o della correttezza della prassi invalsa*»⁷⁷. Analogamente si ritiene che «*sono così da classificare come extraparlamentari tutte le crisi che hanno luogo senza una votazione parlamentare sulla fiducia, anche se prodottesi in connessione con un voto contrario di una Camera su una proposta del Governo oppure con una presa di posizione dei gruppi parlamentari; tutte le crisi cioè in cui, qualunque sia la causa che le abbia provocate, la carenza del rapporto fiduciario è giuridicamente determinata dal gabinetto*»⁷⁸.

Senza voler superare la dicotomia parlamentare/extra-parlamentare, ne sono state proposte, però, delle specificazioni. Una parte della dottrina, infatti, ha distinto (modificando solo i termini, ma non la *ratio* della categorizzazione) le crisi parlamentari in senso proprio, cioè «*quelle derivanti dall'approvazione da parte*

che M. VILLONE, *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 263, nota 1, ritiene «*preferibile, in specie per mancanza di univocità e la conseguente ambiguità della terminologia di volta in volta adottata riferire in modo ampio la natura extraparlamentare a tutte le crisi non originate dal voto parlamentare sulla fiducia. [...] Ciò in specie perché una classificazione diversa, pur utile a fini sistematici e corrispondente ad un'effettiva articolazione dell'esperienza, potrebbe occultare il peso delle decisioni dei partiti politici, che rimane determinante*».

⁷⁷ V. CRISAFULLI, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., p. 838. A. PREDIERI, nella stessa sede ritiene parlamentari «*solo le crisi che nascono da un voto di sfiducia votato dal Parlamento in attuazione concreta del principio del sistema parlamentare che ne costituisce il carattere che lo differenzia dagli altri, cioè la necessità della fiducia del parlamento nel governo*» (p. 870).

⁷⁸ M. GALIZIA, *op. cit.*, p. 383. Secondo Galizia le cause che producono le crisi extra-parlamentari possono essere così sinteticamente riassunte: «*a) morte, grave malattia o dimissioni del Presidente del Consiglio; b) dissociazione interna del Gabinetto; c) esito non soddisfacente di votazioni parlamentari ordinarie; d) atteggiamento dei gruppi parlamentari; e) prese di posizione degli organi direttivi dei partiti; f) dissenso insorto tra il Governo ed il Presidente della Repubblica; g) decisioni della Corte costituzionale che incidono sull'indirizzo politico; i) pressione dei gruppi di interesse; k) contrasto con gli organi supremi delle regioni; l) risultati negativi di elezioni amministrative o di un referendum popolare; m) orientamenti della stampa o dell'opinione pubblica in genere oppure manifestazioni popolari contrarie al governo; n) svolgimento delle elezioni politiche; o) elezioni di un nuovo Presidente della Repubblica; p) volontà dello stesso governo di allargare la sua base politica di appoggio*».

Più di recente R. CHERCHI, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011, p. 4, ritiene che le crisi extra-parlamentari si realizzino in questi casi: «*1) quando un partito di Governo dichiara di non essere più parte della maggioranza; 2) quando in una discussione parlamentare il Governo non ha avuto il sostegno della maggioranza; 3) quando il Governo è stato messo in minoranza in una delle Camere su un voto che è stato considerato politicamente rilevante; 4) in caso di conflitti tra Ministri, o tra alcuni Ministri e il Presidente del Consiglio; 5) nel caso in cui gli obbiettivi programmatici siano stati realizzati; 6) nel caso di allargamento della maggioranza; 7) nel caso in cui la votazione fiduciaria abbia evidenziato che la maggioranza è composta anche da un partito di cui il Presidente del Consiglio non accetta il sostegno determinante; 8) al fine di evitare lo svolgimento di referendum abrogativi*».

delle Camere di una mozione di sfiducia ex art. 94 Cost., oppure dalla reiezione di una mozione di fiducia o di un voto contrario di una delle due Camere su una materia sulla quale sia stata posta la questione di fiducia»⁷⁹, e quelle in senso improprio, che, a differenza delle prime, sono collegate, sia pure indirettamente, con una deliberazione di una delle due Camere. In questo gruppo dovrebbero rientrare anche le deliberazioni dei partiti politici, considerati organi delle Camere (ad esempio sarebbe incluso in tale categoria anche il “ritiro” dei rappresentanti delle forze politiche dal Governo). Da tale impostazione si è successivamente sviluppato l'utilizzo della terminologia “crisi rituali” o “irrituali” «in maniera di rendere più chiaro il riferimento alle formalità procedurali dell'art. 94 Cost.»⁸⁰.

Un'altra parte della dottrina, mantenendo la distinzione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari, perché solo in questo modo emergerebbe la volontarietà o meno delle dimissioni sotto il profilo giuridico (definito il segno distintivo della classificazione), anche se possono essere politicamente necessitate⁸¹, ritiene che «sembra più opportuno definire le crisi a seguito di approvazione di una mozione di sfiducia come rituali»⁸², mentre «ogni altro tipo di crisi dovrebbe essere definito come irrituale o non formale, distinguendosi poi all'interno tra crisi parlamentari ed extraparlamentari, secondo che esse siano provocate da voti della Camera o da dibattiti parlamentari su strumenti di sindacato ispettivo, oppure discendano da eventi politici estranei all'attività delle Camere»⁸³.

Qualche autore, come già accennato, ha considerato parlamentari anche le crisi derivanti da una sfiducia tacita del Parlamento⁸⁴. Questa eventualità sarebbe possibile perché «il rapporto fiduciario, essendo alimentato da una sorta di affectio continuativa, dura sino a quando i soggetti di esso la considerano esistente. Il voto parlamentare è uno dei modi di accertamento della fiducia; da qui la conseguenza che quella relazione può essere dissolta non soltanto dalla volontà parlamentare, ma dal Governo. [...] È, quindi, parlamentare la crisi che deriva la sua causa dal contrasto fra le Camere o una di esse e il Governo, contrasto di tal natura da far legittimamente considerare consunto o atrofizzato il vincolo fiduciario»⁸⁵.

⁷⁹ M. STRAMACCI, *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, pp. 923-924.

⁸⁰ P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1979, p. 166.

⁸¹ V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione della crisi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, p. 147.

⁸¹ *Ivi*, p. 154.

⁸² *Ibidem*, riprendendo e sviluppando la terminologia proposta da Grasso.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, p. 750, le crisi parlamentari «possono dunque aprirsi o per sfiducia espressa o per sfiducia tacita del Parlamento».

⁸⁵ A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, p. 903.

La distinzione per la dottrina «*resta tuttora valida*»⁸⁶, notando, però, che le *species* dei due generi si sono accresciute. Il riconoscimento della natura “implicitamente parlamentare” delle crisi, cioè quelle nate da procedimenti parlamentari, ma al di fuori di quelli fiduciari (come ad es. da una risoluzione delle Camere o da una deliberazione dei gruppi parlamentari concretizzatasi con un voto), ha portato a ritenere queste situazioni degne di una classificazione propria, perché hanno pur sempre origine nelle aule parlamentari. Alcuni autori hanno denominato queste crisi come pseudo-parlamentari⁸⁷, para-parlamentari⁸⁸ o parlamentari in senso improprio⁸⁹, perché pur non costituendo una figura nettamente differenziata dalle altre ipotesi di crisi extra-parlamentari, sono sempre ricollegate a un'espressione della volontà (partitico-) parlamentare⁹⁰.

Approfondendo ulteriormente queste ricostruzioni dottrinali, si può vedere come le crisi sono state distinte in tre gruppi: *parlamentari*, *extra-parlamentari* e *pseudo-parlamentari*. Le prime si realizzerebbero a seguito di un voto di sfiducia o dalla «*convinzione in cui viene a trovarsi il Governo di aver perduto la fiducia della maggioranza*»⁹¹ (quindi una sfiducia anche tacita). Le seconde troverebbero origine, invece, «*in un evento accidentale che paralizzi il funzionamento dello Stato, o in un dissenso insorto tra il Gabinetto e il Capo dello Stato oppure in un grave conflitto in seno all'Esecutivo*», mentre sarebbero *pseudo-parlamentari* nei casi in cui un partito della maggioranza decidesse di ritirarsi dalla coalizione governativa⁹² (terminologia ripresa anche dalla dottrina successiva⁹³).

⁸⁶ P. ARMAROLI, *Crisi di Governo*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. X, Roma, 1988, p. 5.

⁸⁷ P. VIRGA, *op. cit.*, p. 13; IDEM, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1961, p. 284.

⁸⁸ F. PERGOLESI, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., pp. 867-869.

⁸⁹ M. STRAMACCI, *op. cit.*, p. 923.

⁹⁰ Bisogna notare che Segni, da Presidente del Consiglio, in una dichiarazione resa il 26 febbraio 1960 ebbe a qualificare “*parlamentare*” la crisi apertasi con le sue dimissioni volontarie perché collegata con l'atteggiamento assunto in aula dai gruppi parlamentari (cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 387). A un analogo significato di crisi parlamentare si è richiamato anche Fanfani, in occasione delle dimissioni del suo terzo Gabinetto (2 febbraio 1962).

⁹¹ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 13.

⁹² *Ibidem* («*Intermedie fra le due categorie di crisi sopra menzionate sono quelle che potrebbero denominarsi pseudo-parlamentari, e cioè quelle provocate da un diverso atteggiamento politico assunto nei riguardi del Gabinetto da parte di uno dei gruppi parlamentari cui appartengono i membri del Gabinetto, come ad esempio quando un gruppo che appoggiava il Gabinetto decida improvvisamente di ritirarsi dalla coalizione governativa. In questi casi la crisi a causa parlamentare in quanto sono i membri di un gruppo o dei gruppi della maggioranza parlamentare che la provocano, tuttavia la causa può essere considerata extra-parlamentare in quanto delle decisioni assunte in seno ai gruppi parlamentari viene tenuto estraneo il Parlamento*»).

⁹³ M. RODRIQUEZ, *Dalle dimissioni del quarto governo Andreotti alla formazione del quinto governo Andreotti e allo scioglimento delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, nn. 2-4/1979, p. 136 utilizza questo termine perché «*non essendovi stata l'approvazione di una formale mozione di sfiducia, né apparendo sentita interamente dalla stessa rappresentanza parlamentare la convinzione*

In continuità con tale lettura sono state individuate, oltre alle due tipologie canoniche⁹⁴, anche le crisi *para-parlamentari*, che sono quelle occasionate «*da situazioni prodottesi fuori dal Parlamento, ma per fatti od atteggiamenti di membri del Parlamento stesso o quanto meno con il loro concorso, più o meno determinante*»⁹⁵. Pur tenendo ferma, come visto, la distinzione parlamentare (includendo anche comportamenti taciti delle Camere⁹⁶) ed extra-parlamentare, è stato anche riconosciuto che crisi «*formalmente extraparlamentari si sono sempre riallacciate a situazioni politiche tali da far prevedere un voto di sfiducia qualora il Parlamento fosse stato chiamato a pronunciarsi; per cui potrebbe essere giustificata la qualificazione di crisi sostanzialmente parlamentari o, quanto meno, para-parlamentari*»⁹⁷.

Infine, specificando ulteriormente il tema, è stata ritenuta *semi-parlamentare* la crisi alimentata da “incidenti” nelle aule parlamentari, ma non matura per un voto *ex art. 94 Cost.*⁹⁸.

di giocare, nel corso del dibattito sulle dichiarazioni governative, un ruolo sostanziale in ordine allo sbocco della crisi stessa, le cui sorti verrebbero a dipendere dalle decisioni già prese dai vertici dei partiti, che nella sede del Parlamento riceverebbero solo una formale sanzione.

⁹⁴F. PERGOLESÌ, *op. cit.*, pp. 867-868. Le crisi extra-parlamentari sarebbero «*determinate al di fuori del Parlamento e al di fuori allo stesso tempo di qualsiasi fatto o atteggiamento dei suoi membri*». Riflessione sviluppata in IDEM, *Diritto costituzionale*, vol. I, Padova, 1962, pp. 13-14 («*Le cause determinatrici possono essere parlamentari ed extra-parlamentari. si hanno le prime quando la crisi è determinata in sede parlamentare o per mancanza di “fiducia” iniziale nel nuovo governo o per successiva “sfiducia”. Crisi extraparlamentari possono in generale considerarsi quelle che si originano al di fuori del Parlamento e che possono essere assai varie tra loro, andando ad esempio da un evento che colpisce il Presidente del Consiglio come la sua morte od un suo grave stato di salute, ad una disgregazione interna del gabinetto per contrasti insorti; da contrasti col Capo dello Stato a varie manifestazioni o pressioni di opinione pubblica giudicante in opposizione alla politica governativa*»). Sono considerate extra-parlamentari «*quelle determinate da organi dei partiti politici, con il concorso adesivo dei gruppi parlamentari: si tratta di una manifestazione tra le più gravi della c.d. “partitocrazia”, dell’interferenza cioè dei partiti nel funzionamento degli organi costituzionali*», p. 15).

⁹⁵IDEM, *Intervento, in Le crisi di governo*, cit., pp. 867-868. Lo stesso autore in *Diritto costituzionale*, cit., pp. 14-15 riconosce che «*tra le crisi parlamentari e quelle extra-parlamentari se ne possono inserire altre, in un certo modo intermedie, quali le c.d. “semi-” o “pseudo-” o (preferibilmente) “para-parlamentari”, che si hanno quando sono determinate al di fuori del Parlamento, ma con azione o collaborazione di parlamentari. In questa categoria (se intesa in senso lato) si potrebbe forse inserire la determinazione di dimissioni del gabinetto in carica dopo le elezioni politiche prima che il nuovo parlamento abbia avuto ancora occasione di pronunciarsi. Si tratta di emissioni politicamente doverose, più ancora che corrette (anche se giuridicamente non necessarie), per dar modo al Capo dello Stato di adeguare la composizione del governo alla nuova situazione parlamentare*».

⁹⁶C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 752 definisce crisi parlamentari «*anche quelle che siano basate sulla interpretazione, da parte del Governo, di un qualche atteggiamento parlamentare come cessazione di fiducia. [...] Può capitare, infatti, che il governo presenti un disegno di legge a cui dia una particolare importanza e che il Parlamento lo bocci*».

⁹⁷Ivi, p. 753.

⁹⁸E. CUCCODORO, *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Diritto e società*, n. 1/1988, p. 175 sottolinea «*il carattere contraddittorio di una situazione di crisi e malessere che si alimenta di episo-*

I sopraccitati tentativi di delimitare la vasta area delle c.d. crisi extra-parlamentari dimostrano la difficoltà della classica dicotomia nel contenere efficacemente la pluralità di fatti politici alla base delle dimissioni “spontanee” del Presidente del Consiglio, tanto che appare opportuno, come si vedrà più avanti, proporre un nuovo approccio alla tematica.

3. Il dibattito sulla costituzionalità delle crisi extra-parlamentari

In ordine alle crisi extra-parlamentari, che, come visto, rappresentano la quasi totalità delle crisi realizzatesi nell'esperienza costituzionale repubblicana, si sono spesso sollevate critiche e si è perfino arrivati a sostenerne l'incostituzionalità⁹⁹.

Tale dibattito è stato molto vivace soprattutto a seguito delle dimissioni del governo Segni II del 1960, rassegnate dopo la decisione del Partito liberale di uscire dall'Esecutivo, con un forte attacco al Governo anche in aula¹⁰⁰. In tale contesto il Presidente del Senato Merzagora tuonò contro le crisi extra-parlamentari («*se i partiti politici, all'interno dei loro organi statutari, dovessero sempre prendere le decisioni più gravi sottraendole ai rappresentanti del popolo, tanto varrebbe [...] trasformare il Parlamento in un ristretto comitato esecutivo. Risparmieremmo tempo e denaro. Una democrazia che avviliisce il Parlamento avviliisce se stessa e le masse elettorali, perché nessuno può contestare che soltanto il Parlamento sia l'espressione genuina e totale della volontà di tutti gli elettori*»¹⁰¹).

dici incidenti in Aula parlamentare dovuti ai voti segreti e ai “franchi tiratori”, ma non ha raggiunto organicamente un livello di maturazione tale da scalfire formalmente il rapporto fiduciario palese tra Gruppi parlamentari presentatori della mozione motivata di sfiducia, ai sensi del secondo comma dell'art. 94 della Costituzione, e la compagine governativa: il requisito richiesto dalla Carta costituzionale del voto palese per la fiducia non può non contenere esplicita o implicita l'esigenza di eguale requisito palese per un voto al quale, in assenza o presenza della mozione di sfiducia, sia legittimo ricondurre a esplicita prova la perdita della fiducia del governo in sede parlamentare».

⁹⁹ Tale interpretazione emerge già in A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954, pp. 614-617 dove ritiene, relativamente alla questione di fiducia, che la Costituzione «*abbia voluto escludere che il Governo possa esercitare una interferenza così determinante sulla funzione legislativa, da alterare il principio della separazione, che domina la nostra Costituzione; tanto che qualcuno ha potuto parlare di ricatto del Governo al Parlamento*» (p. 617).

¹⁰⁰ M. TITO, *Malagodi attacca duramente il governo*, in *La Stampa*, 21 febbraio 1960, p. 1.

¹⁰¹ Il discorso merita di essere riportato integralmente: «*Onorevoli colleghi. Nel marzo dello scorso anno, pregai il presidente Segni di dichiarare esplicitamente, presentando il suo governo al Senato, che egli sarebbe rimasto in carica fino a quando il Parlamento non gli avesse negato la fiducia. Feci questo passo, sicuro di interpretare il pensiero di tutto il Senato e per un senso di doveroso rispetto verso l'altissima autorità del Presidente della Repubblica che aveva, pochi giorni prima saggiamente rimandato alle Camere il presidente Fanfani, come già aveva rimandato il nostro povero Zoli l'anno precedente. La settimana scorsa, non appena fu di dominio pubblico che il partito libera-*

Il comportamento dei liberali, che in Parlamento avevano criticato il Governo, era per Segni un chiaro segno dell'origine parlamentare della crisi e un'eventuale discussione sarebbe stata inutile per l'esito (negativo) scontato¹⁰².

Questo scontro politico-istituzionale ha fatto sorgere dubbi, in una parte della dottrina, sulla legittimità delle crisi extra-parlamentari. Bisogna segnalare che già nel periodo statutario, come accennato, ci si era interrogati sulla correttezza delle crisi extra-parlamentari in un sistema dove vigeva la doppia fiducia: alcuni ne avevano riconosciuto la regolarità¹⁰³, altri la scorrettezza¹⁰⁴ e alcuni, addirittura,

le, a conclusione dei lavori del suo consiglio nazionale, avrebbe potuto decidere il passaggio all'opposizione, io, nella mia qualità di presidente di questa Assemblea, pregai personalmente e vivamente l'on. Malagodi – senza naturalmente, entrare nel merito delle deliberazioni del suo partito – di riportare comunque la conclusione del dibattito nel suo alveo naturale, e cioè in Parlamento, per troncata una buona volta la serie delle crisi extraparlamentari che hanno troppo spesso privato le Camere della loro più importante funzione. Nei miei interventi, sia con il presidente Segni che con l'on. Malagodi, ho fatto pesare l'autorità della mia carica allo scopo di difendere con lo spirito della Costituzione, la dignità e il prestigio dell'aula nel cui ambito la fiducia al governo deve essere data e tolta. È accaduto, invece, che il partito liberale, con la deliberazione drastica e senza appello annunciata ufficialmente dal suo Consiglio nazionale, ha spinto il presidente Segni a rassegnare le dimissioni del suo Gabinetto senza un dibattito parlamentare il cui esito era, da lui, considerato già deciso irrevocabilmente in partenza, ma dopo aver consultato i suoi gruppi parlamentari.

Nessuno può contestare al partito liberale il diritto di adottare le decisioni politiche che ritiene più opportune e al Presidente del Consiglio la facoltà di trarne le conclusioni per qualsiasi motivo e quando vuole. Nessuno, però, potrà contestare nemmeno al Presidente del Senato il diritto, anzi, il dovere di protestare, in omaggio a considerazioni di carattere superiore, contro simile procedura che, perpetuando un sistema irriparabile verso le prerogative del Parlamento, lo riducono un organo senza voce e senza importanza proprio nei momenti cruciali della vita politica italiana, quando cioè il Paese maggiormente attende dai suoi eletti precise determinazioni, ed il Presidente della Repubblica responsabili indicazioni per la soluzione illuminata della crisi del governo.

Se i partiti politici, all'interno dei loro organi statutari, dovessero sempre prendere le decisioni più gravi sottraendole ai rappresentanti del popolo, tanto varrebbe – lo dico, naturalmente, per assurdo – trasformare il Parlamento in un ristretto comitato esecutivo. Risparmieremmo tempo e denaro. Una democrazia che avvilisce il Parlamento avvilisce se stessa e le masse elettorali, perché nessuno può contestare che soltanto il Parlamento sia l'espressione genuina e totale della volontà di tutti gli elettori. Non mi sento, dopo sette anni di doveroso e – mi credano – penoso riserbo, di condividere con il mio silenzio le responsabilità strettamente connesse alla china sulla quale, ormai da tempo, scivola la vita politica italiana, china pericolosa anche perché la mortificazione del Parlamento non ne è, purtroppo, la sola componente» (SENATO della REPUBBLICA, Resoconto stenografico, 20 febbraio 1960, p. 1156 ss.). Il discorso toccò anche il ruolo della Corte costituzionale.

¹⁰² Segni ribadisce che la crisi non è "extraparlamentare", in *Il Popolo*, 27 febbraio 1960.

¹⁰³ M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 688-689; L. PALMA, *Questioni*, cit., p. 210 le ammette implicitamente («Si può anche trarre da questo sviluppo storico, nulla essere di più erroneo dell'affermare che la Corona costituzionalmente non possa mutare e comporre i Ministeri, che chiamandovi puramente e semplicemente il capo dell'Opposizione. Questa teoria ha il torto di supporre che le crisi abbiano sempre luogo nei voti parlamentari, e che l'Opposizione vincitrice si presenti in maggioranza compatta, e con un capo riconosciuto»).

¹⁰⁴ F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 316 («Ma queste crisi dovrebbero evitarsi, perché altamente biasimevoli. Infatti esse pongono la Corona in una condizione difficile, mancandole un chiaro voto della Camera il quale valga designare chi abbia ad essere il successore del Presidente dimissiona-

tura, l'incostituzionalità¹⁰⁵. Nel periodo repubblicano i dubbi sulla costituzionalità delle crisi extra-parlamentari sono sorti per la lamentata contraddizione ravvisata tra un modello rappresentativo-parlamentare e lo sviluppo partitocratico del sistema¹⁰⁶. Nella Costituzione sarebbe presente, infatti, un'antinomia tra le disposizioni di ispirazione democratico-sociale sul ruolo dei partiti (come, ad esempio, l'art. 49 Cost.¹⁰⁷) e quelle tipiche del parlamento liberale ottocentesco (artt. 67 e 94 Cost.)¹⁰⁸. Le crisi extra-parlamentari sono state giudicate incostituzionali perché considerate espressione di un regime partitocratico lontano dalla democrazia parlamentare. Secondo tale teoria «*le dimissioni volontarie del gabinetto non sono più una libera scelta, discrezionalmente deliberata dal Gabinetto [...], ma sono per lo più la conseguenza della sfiducia dei partiti di maggioranza nelle loro delegazioni al Governo*»¹⁰⁹, dubitando che il Presidente del Consiglio abbia il diritto di rassegnare volontarie dimissioni.

Riprendendo la lettura di Raccioppi e Brunelli¹¹⁰, Maranini ha ritenuto che «*il capo dello stato abbia il potere e il dovere di prevenire o in ogni caso reprimere l'esplosione di crisi sia extraparlamentari sia parlamentari, le quali non contengano fino dall'inizio le chiare indicazioni necessarie per la loro immediata soluzione*»¹¹¹. Infatti, una crisi extra-parlamentare «*è fonte di non pochi inconvenienti [...] per il pericolo che alla volontà degli organi di partito non corrisponda sempre*

rio); V. MICELI, *op. cit.*, p. 85, quando tratta delle crisi «*prodotte da intrighi e combriccole di corridoio e che trovano la loro origine nelle ambizioni di questo o quel gruppo, di questo o quell'uomo politico, negli appetiti insoddisfatti e insaziabili, nelle superbie offese, nelle invidie velenose, in tutte insomma le passioni politiche basse ed egoistiche*».

¹⁰⁵ B. PETRONE, *op. cit.*, pp. 38-40 («*Noi riteniamo, invece, che consimili crisi si debbano veramente deprecare, come quelle che, per la loro intemperività, spesso inopportunità, valgono a creare quasi sempre situazioni politiche oscure ed intricate e pertanto di soluzioni lunga e difficile. [...] Ciò posto, facilmente si comprende come la illustrata anormalità è, talora, incostituzionalità delle extraparlamentari, nonché la estrema mutevolezza di forme ch'esse possono in pratica assumere*»).

¹⁰⁶ Sul punto G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, 1967, p. 418. Il termine è stato coniato proprio da Maranini in *Governo parlamentare e partitocrazia: lezione inaugurale dell'anno accademico '49-'50*, Firenze, 1950 e sviluppato nella raccolta di articoli e saggi *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963, spec. pp. 43-89.

¹⁰⁷ Per una ricostruzione del dibattito sull'art. 49 Cost., si rinvia a G. DONATO, *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2021, pp. 23-54.

¹⁰⁸ C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Napoli, 1972, pp. 344-348; 355-359. Più di recente, sul rapporto tra partiti e gruppi parlamentari, cfr. D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019, pp. 45-52. Si rinvia anche a G. IORIO-P. ZICCHITTO (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, 2021.

¹⁰⁹ F. COCOZZA, *Crisi extraparlamentari e crisi extrapartitiche nella recente esperienza governativa italiana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1974, p. 156. E. CROSA, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., pp. 846-847 preferisce usare *particrazia*, anziché partitocrazia, definita «*orrenda parola*».

¹¹⁰ F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 316.

¹¹¹ G. MARANINI, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., p. 856.

*una identica volontà dei gruppi parlamentari*¹¹². In effetti il Costituente «*si preoccupò di garantire al Governo la maggiore stabilità [...] ed evitare le crisi extraparlamentari*»¹¹³ (anche attraverso il divieto di mandato imperativo) e la «*deviazione del sistema italiano si dimostra così in netta antitesi con sistema voluto dal costituente*»¹¹⁴. Difatti, nelle crisi di governo dovrebbe avere la possibilità di intervenire (almeno) una delle Camere con una votazione *ex art. 94 Cost.*, mentre se non si concretizzasse questo passaggio, si realizzerebbe «*un deviazionismo politico-istituzionale di una "partitocrazia" costituzionalmente irresponsabile*»¹¹⁵.

La dottrina maggioritaria ritiene, al contrario, che il Governo possa spontaneamente dimettersi, anche se ciò «*non rende affatto leciti uno svolgimento ed una soluzione di esse fuori dal Parlamento*»¹¹⁶ sia per la mancanza di informazioni che vengono fornite al capo dello Stato sia per il fatto che «*i membri del Parlamento si sottraggono alla loro naturale responsabilità verso il corpo elettorale, cioè verso la pubblica opinione*»¹¹⁷.

La Costituzione disciplinerebbe, quindi, una delle possibili ipotesi di crisi, ma «*non esclude (e non vieta) che altre possano verificarsi, in cui il Governo abbia a dare le dimissioni senza che sia intervenuto un voto di sfiducia e perciò senza esservi giuridicamente obbligato*»¹¹⁸ e, anzi, si ritiene che le crisi extra-parlamentari rafforzino la funzione dei partiti, che dovrebbero concorrere a determinare la politica nazionale. Quindi «*quel che avviene abitualmente in Italia in fatto di crisi di governo, non tanto è contrario alla Costituzione, quanto semplicemente diverso dall'ipotesi da essa prevista*»¹¹⁹. Per questi motivi «*è difficile poter pensare di negare l'ammissibilità di tal genere di crisi che trovano in se stesse la ragion d'essere, scaturenti come sono da situazioni già contenenti l'impossibilità dell'ulte-*

¹¹² F. COSENTINO, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., p. 831.

¹¹³ E. CROSA, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., pp. 843-844.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 847.

¹¹⁵ F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, cit., p. 17.

¹¹⁶ P. BARILE, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., p. 834.

¹¹⁷ *Ivi*, p. 835.

¹¹⁸ V. CRISAFULLI, *Intervento*, in *Le crisi di governo*, cit., p. 839.

¹¹⁹ *Ibidem*. Del medesimo avviso G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1968, pp. 838-839 (il quale ritiene che non sia giustificabile «*una interpretazione a silenzio, nel senso che, dove ha taciuto, il legislatore abbia voluto proibire*»). Per V. SICA, *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Milano, 1957, p. 624 «*alla stregua degli stessi principi dovranno ritenersi costituzionalmente legittime delle dimissioni ministeriali dovute a crisi extraparlamentari e non al voto di sfiducia di una delle Camere. Il che non significa scalfire la posizione di supremo organo politico attribuita al Parlamento nell'ordinamento della Repubblica, in quanto sarà proprio nel suo ambito che la crisi politica, aperta dalle dimissioni del Governo, dovrà trovare il suo superamento*». Contra G. MARANINI, *La questione costituzionale*, in *La Nazione*, 26 febbraio 1960; IDEM, *Costituzione e crisi di governo*, in *La Nazione*, 4 novembre 1961, secondo cui «*le crisi extra-parlamentari costituiscono una grave violazione della lettera e dello spirito della nostra Carta*».

riore svolgimento dell'attività governativa»¹²⁰, anche perché, ad esempio, il capo dello Stato non avrebbe difficoltà a ricavare le informazioni necessarie per gestire la crisi, così come anche il corpo elettorale, se chiamato a votare a seguito di scioglimento anticipato¹²¹.

Inoltre, soggetti del rapporto fiduciario sono sia il Governo che il Parlamento, ambedue, legittimati a interpretarlo e, quindi, anche a interromperlo. Un Gabinetto privo della libertà di dimettersi, se non dopo un voto sfavorevole delle Camere, sarebbe un Governo orbato della necessaria autonomia e il sistema assumerebbe un carattere assembleare. Poiché la concordanza tra Parlamento e Governo è un presupposto necessario dell'azione governativa, il Presidente del Consiglio stesso deve poter valutare il permanere del rapporto di fiducia e, qualora sentisse di non poter contare sulla maggioranza per la realizzazione del proprio programma politico, dovrebbe essere libero di dimettersi. Il rapporto di fiducia è presupposto necessario dell'azione governativa e, quindi, dell'attuazione dell'indirizzo politico dell'Esecutivo. La mancanza (anche solo percepita) della fiducia pone il Governo nell'impossibilità di svolgere il ruolo a esso attribuito dalla Costituzione. Negare al Governo la libertà di dimettersi significherebbe che l'Esecutivo sarebbe privo dell'autonomia propria di ciascun organo costituzionale¹²².

Anche la diatriba sul ruolo dei partiti appare infondata. Non è immaginabile in un sistema parlamentare come quello italiano che i partiti vengano posti in secondo piano nella scelta relativa alla prosecuzione dell'esperienza di Governo¹²³. La decisione assunta dalle forze politiche al di fuori della sede parlamentare assorbe quella dei gruppi parlamentari, che si limiterebbero a dargli esecuzione¹²⁴. Inoltre appare opportuno l'intervento dei partiti, che sono «una formazione sociale, dotata di un'organizzazione idonea e conducente, la quale si propone come fine immediato la trasposizione sul piano giuridico della realtà politica, avvalendosi dei mezzi predisposti dall'ordinamento»¹²⁵ (oppure, analogamente, «ogni

¹²⁰ F. MOHROFF, *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, Roma, 1962, p. 66.

¹²¹ *Ivi*, p. 63.

¹²² G. CUOMO, *Dimissioni volontarie del Governo e poteri dei Presidenti di Assemblea parlamentare*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, p. 239 («Mancando, poi, un divieto costituzionale il Governo è libero di rassegnare le dimissioni in seguito alla decisione di un partito che rivede la sua posizione politica nei confronti della maggioranza e del Governo o modifica il proprio atteggiamento su una questione determinata»).

¹²³ A.A. ROMANO, *op. cit.*, p. 68.

¹²⁴ G. PITRUZZELLA, *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, p. 263, nota 2. A. D'ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, p. 2 ritiene che «sussiste, dunque, un rapporto osmotico tra gruppi parlamentari e Parlamento».

¹²⁵ T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, pp. 170-171. Sul punto anche P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, pp. 14-24;

associazione, che in fatto, indipendentemente dalle dichiarazioni esplicite dei partecipanti o dalle intitolazioni, per l'attività esplicita, per i mezzi o per il metodo attraverso cui cerca di realizzare i propri fini e di inserirsi nella vita politica, voglia influire o influenza "in principio", "in genere", sulle decisioni politiche delle comunità statuale, è da considerarsi "partito"»¹²⁶). Bisogna sottolineare, inoltre, che la nostra Costituzione ha fatto «la scelta di privilegiare i partiti quali soggetti della partecipazione istituzionalizzata»¹²⁷. In altre parole, i partiti permettono la realizzazione di una determinata *Weltanschauung*, un punto di incontro tra lo Stato-comunità e lo Stato-apparato e ciò, a fortiori, grazie alla presenza dell'art. 49 Cost. (seppur non ancora pienamente attuato¹²⁸), attraverso un accordo di coalizione o di governo¹²⁹. In questo senso è chiara la posizione mediatrice del Presidente del Consiglio, tanto che «la costituzione prevede il coordinamento di tutta l'attività di governo, al fine di ridurla ad unità politica»¹³⁰ e quest'opera sintetizzatrice è svolta quotidianamente dal capo dell'Esecutivo.

Le crisi extra-parlamentari, quindi, non sono da ritenere né incostituzionali né una forma anomala di interruzione della relazione di fiducia per il «fatto che gran parte di tali crisi extraparlamentari trovano la loro origine in cause estranee a manifestazioni di volontà delle Camere non sembra possa condurre a una valutazione negativa delle stesse»¹³¹. Il nostro sistema costituzionale è, infatti, pluralistico ed aperto: il legame Parlamento-Governo opera al centro di un complesso gioco di forze¹³², di cui fanno parte anche le decisioni partitiche, un dato ineliminabile in un sistema liberal-democratico¹³³. È chiaro, però, che il Governo

A. TESAURO, *Il Parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. II, Milano, 1973, pp. 557-571.

¹²⁶ C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in IDEM, *La Costituzione*, cit., p. 220.

¹²⁷ A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 5/2015, p. 23.

¹²⁸ Per una recente proposta di regolazione, cfr. D. CODUTI, *op. cit.*, pp. 211-252.

¹²⁹ P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio*, Napoli, 2021, (ed. orig., Milano, 1975), *passim*.

¹³⁰ G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, p. 159.

¹³¹ M. GALIZIA, *op. cit.*, p. 384.

¹³² P. CHIMIENTI, *Manuale*, cit., p. 445 parla di complessità del «sistema dell'ordinamento giuridico dello Stato moderno».

¹³³ Sul punto anche M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2018, dove si sottolinea, però, che «l'indebolimento delle radici sociali dei partiti e la loro tendenza a escludere o rendere ancillare il rapporto con la base, così come l'attivazione di meccanismi di raccordo solo apparentemente aperti, ma in realtà estremamente elitari, come quelli dell'interlocuzione attraverso la rete o i c.d. social, ha fatto sì che il condizionamento partitico delle istituzioni non provenga più dal (relativamente) virtuoso circolo decisionale cui ho appena accennato, ma dalla diretta intromissione dei vertici nell'apparato statale, vertici la cui chiusura alle istanze partecipative della base li rende autoreferenziali e, nella migliore delle ipotesi, attenti ai loro convincimenti o, nella peggiore, agli interessi puramente personali o della stretta "cerchia" dei più immediati sodali» (pp. 10-

deve essere sempre libero di non sottostare alla pressione di tali forze dimettendosi o sollecitando il voto del Parlamento per responsabilizzare i partiti di fronte alla Nazione.

Nelle crisi extra-parlamentari, come si vedrà nel terzo capitolo, la vigilanza sul rispetto delle forme è affidato in maniera specifica al capo dello Stato, che potrà, quindi, ove manchi, chiedere che sia tenuta almeno una comunicazione al Consiglio dei ministri; avere maggiori spiegazioni dal Governo circa le ragioni della crisi; potrà, infine, qualora la valutazione della situazione compiuta dal Gabinetto non gli apparisse esatta alla luce degli interessi unitari della Nazione¹³⁴, respingere le dimissioni invitando il Governo a presentarsi alle Camere¹³⁵.

4. Altre classificazioni

Nella dottrina sono state avanzate altre proposte per riflettere sulle crisi col fine di superare la rigidità della canonica divisione tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari.

Una prima teorizzazione divide le crisi a seconda che siano costituzionalmente obbligatorie o facoltative¹³⁶. Nella prima categoria rientrerebbero le dimissioni c.d. di cortesia a seguito dell'elezione di un nuovo capo dello Stato, quelle successive a nuove elezioni politiche, quelle derivanti dall'approvazione di una

11). Sul ruolo dei partiti nella formazione dei governi (anche in chiave comparata), si veda G. PASQUINO, *I partiti e la formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2023, pp. 753-769.

¹³⁴ Una indicazione in questo senso si può individuare nel comunicato della Presidenza della Repubblica in data 3 febbraio 1959, relativamente all'invito a presentarsi al Parlamento rivolto al Presidente del Consiglio Fanfani («*Il Presidente ha dovuto constatare che nessun orientamento non soltanto prevalente, ma neppure sufficientemente concreto per una decisione di tanta importanza politica per il Paese è emerso dalle consultazioni concluse nei giorni scorsi e testé completate, per sommo scrupolo, con ulteriori accertamenti*»).

¹³⁵ Tale potere del capo dello Stato, che rientra anch'esso nella struttura tipica del regime parlamentare (cfr. P. VIRGA *La crisi*, cit., p. 29), è esercitato discrezionalmente in relazione alla situazione di fatto (non sembra quindi realistica l'opinione del P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1962, p. 114, il quale parla di «*dovere*»).

¹³⁶ Classificazione accennata da C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 712; P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 14 («*Importante ai fini della costruzione giuridica della crisi e la distinzione tra crisi volontaria che si concreta nelle dimissioni chi membri del Gabinetto rassegnano al Capo dello Stato (sia pure in previsione di un probabile voto di sfiducia di una delle Camere) e le crisi voi involontarie che sono provocate dalla revoca del Gabinetto attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte di una delle Camere*»); N. SANDULLI, *Il Capo*, cit., pp. 41-44, ma poi sviluppata da A. RUGGERI, *op. cit.*, pp. 24 ss. *Contra* A. CRISCUOLI, *Il Gabinetto dimissionario*, in *Rivista di diritto pubblico*, n. 1/1919 p. 15 secondo cui ci sarebbe un obbligo di dimissioni ogni volta che il rapporto fiduciario sia (anche implicitamente) spezzato («*debbasi ritenere da atti espliciti o soltanto presuntivamente che questa condizione [con la Corona e il Parlamento] sia venuta meno, è necessario che il gabinetto inadatto al suo compito scoppia per cedere il posto ad un altro Ministero che sappia ristabilire l'accordo interrotto*»).

mozione di sfiducia ovvero dalla mancata concessione della fiducia iniziale o la non approvazione di una questione di fiducia, e, da ultimo, le crisi dovute alla morte o a un impedimento permanente (o altra causa di cessazione dall'ufficio¹³⁷) del Presidente del Consiglio. Tutte le altre ipotesi rientrerebbero tra crisi facoltative, cioè non giuridicamente obbligate, ma che seguono, invece, la scelta discrezionale dal capo del Governo di dimettersi. Tale bipartizione tenta di superare la rigidità dell'impostazione che si basa sull'art. 94 Cost.¹³⁸, ma, in fondo, non vi riesce, ampliando leggermente il campo dell'obbligatorietà delle dimissioni (dando, di fatto, un altro *nomen* alle crisi extra-parlamentari). Lo stesso autore che ha sostenuto tale lettura ritiene che questa tipologia «*merita di essere ripensata e dogmaticamente precisata sotto più profili [...] ma che, come dovrebbe ormai essere chiaro, può tutt'al più (ma non sempre) essere apprezzata limitatamente alla rassegnazione (dovuta o volontaria, appunto) delle dimissioni da parte del Governo, la quale, però, da una parte, più volte non determina lo scatenamento di una crisi in senso tecnico e, dall'altra, quando pure quest'ultimo vi sia, non sempre conduce all'accettazione delle dimissioni ed alla formazione di una nuova compagine ministeriale*»¹³⁹.

Si avvicina a questa lettura quella che distingue tra crisi a seguito di dimissioni volontarie (a loro volta suddivise in quelle dovute a fatti da attribuire al Governo e quelle etero-ispirate); quelle che seguono un risultato sfavorevole in un procedimento fiduciario; le crisi senza dimissioni (che si concretizzerebbero,

¹³⁷ Come, ad esempio, una condanna all'interdizione dei pubblici uffici.

¹³⁸ Per A. RUGGERI, *Dall'affare Intersind alla «fiducia» senatoriale alla crisi di governo: le «tentazioni» istituzionali di un premier nel corso di una vicenda costituzionalmente anomala*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1982, pp. 1564-1565 «*quel che sembra, conti fatti, si possa dire è che, procedure a parte, sotto il profilo sostanziale la crisi è o meno "parlamentare" (e lo è in maggiore o minore misura) a seconda della valenza politica che gli stessi protagonisti della vicenda riconnettono a certi episodi della vita politica. Il paradosso teorico sta proprio in ciò: che, sotto il profilo giuridico-formale, la pronuncia del Consiglio dei Ministri che apre la crisi vale, in sé e per sé, a qualificare la crisi stessa come "extraparlamentare" (nel presupposto, fin qui costantemente avutosi, che le Camere non determinino il Governo a far luogo a quella pronuncia approvando una mozione di sfiducia). Ma il gabinetto, per il fatto stesso di ritenere di dover adottare il deliberato in questione, evidentemente lo riconnette, più o meno direttamente, a una certa attività parlamentare come alla sua causa (prossima o remota) scatenante. Cioché, sotto il profilo politico-sostanziale, ogni crisi comunque preceduta da manifestazioni parlamentari negative (e, persino, "neutre", quali un dibattito non chiuso da votazione) nei confronti della compagine governativa potrebbe dirsi, allo stesso tempo, "parlamentare"».*

¹³⁹ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 24, che tenta di rovesciare «*la prospettiva usualmente accolta, che, da una parte, non si dà alcuna ipotesi (al di fuori di un caso assolutamente marginale e peraltro eccezionale) di crisi propriamente detta la cui apertura obbedisca ad obblighi di qualsivoglia natura e si risolva, attraverso l'accettazione delle dimissioni rassegnate da dal Governo, nella conseguente formazione di una compagine ministeriale; dall'altra, con riguardo alle crisi "facoltative", che sussistono taluni limiti costituzionali a loro carico che le impediscono (vale a dire, ne rendono giuridicamente scorretto) lo svolgimento, o comunque, ne circoscrivono variamente le condizioni, sostanziali procedurali di operatività*» (p. 25).

però, in casi patologici, come ad esempio la destituzione del Governo che non si dimetta dopo un “voto di sfiducia”¹⁴⁰.

Un'ulteriore classificazione avanzata è quella che distingue tra crisi extra-parlamentari e extra-partitiche¹⁴¹. Per i sostenitori di tale lettura i partiti politici operano come elementi di fatto della struttura di governo e hanno rilevanza sia sul processo casuale sia sul momento decisionale di quasi tutte le crisi che si sono verificate nell'esperienza repubblicana, le quali possono essere indicate come partitiche¹⁴². Quando, però, «*i delegati al governo o gli uffici direttivi dei partiti di maggioranza provocano, al di fuori di ogni controllo che su essi stessi esercitano gli organi dei partiti medesimi a ciò legittimati, una crisi di governo, si avrà una crisi “extrapartitica”, anche se poi i partiti prenderanno, come finora è accaduto, a controllare le fasi su successive all'apertura della crisi*»¹⁴³. È stato notato come, ovviamente, una crisi extra-partitica sia necessariamente extra-parlamentare, dal momento che la crisi, per passare attraverso il Parlamento, non può non investire automaticamente i partiti stessi¹⁴⁴. Inoltre «*dalla prassi chiaramente è emerso che nel vigente regime parlamentare le dimissioni volontarie di gabinetto non sono più una libera scelta discrezionalmente deliberata dal Gabinetto, né si pongono mai in alternativa ad una mozione di sfiducia ex art. 94 cost., ma sono per lo più la conseguenza della sfiducia dei partiti di maggioranza nelle loro delegazioni del Go-*

¹⁴⁰ P.G. LUCIFREDI, *Contributo ad una classificazione sistematica delle crisi di governo in un regime parlamentare*, in *Nuova Rassegna*, n. 11/1962, pp. 1334-1340.

¹⁴¹ F. COCOZZA, *op. cit.*, p. 128 («*Ritengo, però, sia più rispondente alla realtà di fatto considerare le crisi extrapartitiche semplicemente come una categoria di una nuova classificazione, che supera quella tradizionale e coglie gli aspetti sostanziali meno scoperti, ma anche più attuali, delle crisi di governo. Non le vedrei, invece, come un genere nuovo, in alternativa alle crisi parlamentari ed extra-parlamentari; anche se, per l'improvvisa evidenza con cui si sono manifestate, possono aver fatto pensare a una sorta di novità assoluta, quasi punitiva, anzi, rispetto ai partiti politici, che da tempo erano divenuti i veri arbitri delle crisi*»).

¹⁴² Tale lettura sembra ritrovarsi in V. MICELI, *op. cit.*, pp. 88-90, quando introduce il tema del «*gabinetto come organo di partito, in quanto che la crisi di gabinetto può in pari tempo indicare la caduta del partito, o può invece indicare un semplice spostamento di forze in seno dello stesso partito. Nei partiti indisciplinati, scissi in più gruppi, discordi tra loro, ma concordi nel combattere il partito avversario, può accadere benissimo che la crisi di gabinetto non coincida con la sconfitta del partito che l'appoggia; essa è l'effetto di una passeggera coalizione di qualche gruppo della maggioranza con la minoranza: coalizione che cessa non appena la crisi è avvenuta. In tal caso la crisi si risolve in seno dello stesso partito in cui si è prodotta, spostando in parte o in tutto le basi del gabinetto a vantaggio dei gruppi vincitori*» (pp. 88-89).

¹⁴³ F. COCOZZA, *op. cit.*, pp. 128-129. Seguendo tale impostazione è stata ritenuta extra-partitica la crisi del governo De Gasperi II (pp. 146-154) poiché «*il quadro da cui emerge la crisi del II Ministero De Gasperi, come tipica crisi extrapartitica, è quella di un partito di maggioranza relativa disunito e di una situazione politica generale deteriorata, inasprita dal disegno “centrista” che una parte della DC andava perseguendo ormai chiaramente, non senza difficoltà, però, anche interne al partito, e che mirava all'allontanamento del governo dei socialisti e dei comunisti*» (pp. 151-152).

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 129.

verno»¹⁴⁵, tanto che «*in un governo di partiti – ed in quello italiano in specie – è divenuta un'ipotesi improbabile già la semplice presentazione di una mozione di sfiducia, è assurdo poi ritenere che essa possa addirittura venire approvata*»¹⁴⁶. Tale lettura si incentra sul fatto che la rappresentatività degli organi costituzionali si fonda sulla mediazione di una pluralità di partiti organizzati con una forte contrapposizione degli interessi in un tessuto sociale fortemente eterogeneo e stratificato. In questa prospettiva «*il rapporto di fiducia diventa lo strumento giuridico mediante il quale si attua la saldatura, nel potere della stessa coalizione di partiti, degli organi ai quali è affidata la direzione politica dello Stato: Parlamento e Governo*»¹⁴⁷.

Un'ultima classificazione è quella che distingue tra crisi impropria e propria, dove la prima non realizza nessun «*sostanziale mutamento di indirizzo politico come, ad es. quando gli stessi componenti del vecchio governo vengano a costituire, sia pure con una diversa distribuzione dei portafogli, il nuovo gabinetto*»¹⁴⁸ oppure «*è la conseguenza di un nuovo orientamento dei partiti parlamentari e quindi della maggioranza in seno al Parlamento costituita, ovver anche (eccezionalmente) quella che è la conseguenza di uno spostamento di fiducia da parte della Corona*»¹⁴⁹. Tale dicotomia si era sviluppata nel periodo statutario e forniva «*al gabinetto di decorosamente ritirare qualche misura o mutare in alcune parti la sua condotta politica e il suo programma*»¹⁵⁰. Questa bipartizione è utile per «*rendersi conto che in molti casi i mutamenti di indirizzo politico hanno avuto un carattere particolare e settoriale*»¹⁵¹. È stato proposto, inoltre, di riutilizzare i medesimi lemmi, ma in chiave diversa. Ci sarebbe, quindi, crisi impropria se il turbamento istituzionale portasse «*al venire meno della maggioranza o per altre ragioni de-*

¹⁴⁵ *Ivi*, p. 156.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 178. Sul punto si rinvia, inoltre, a G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1976, p. 124, il quale ritiene l'accordo tra i partiti (o accordo di coalizione) una «*figura negoziale di diritto costituzionale*». Tale lettura "contrattualistica" è riemersa con il Contratto per il Governo del cambiamento, alla base del governo Conte I, stipulato tra MoVimento 5 stelle e Lega e richiamato nella mozione di fiducia al Governo (n. 1-00006, sottoscritta dai deputati D'Uva e Molteni, «*ricosciuto che i contenuti del "Contratto per il Governo del cambiamento", sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, corrispondono all'interesse e alle attese del nostro Paese; constatata la piena sintonia dell'indirizzo politico ed amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato «Contratto per il Governo del cambiamento»*). Per un commento si rinvia a N. PETRUCCO, *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

¹⁴⁸ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 12, secondo il quale tali crisi servirebbero a superare un dissenso momentaneo nel Governo, ma che sarebbero superate con i poteri di direzione e coordinamento del Presidente del Consiglio ex art. 95 Cost.

¹⁴⁹ B. PETRONE, *op. cit.*, p. 45.

¹⁵⁰ V. MICELI, *op. cit.*, p. 88.

¹⁵¹ G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 142.

*terminabili volta per volta»*¹⁵², visto che «*il mutare dell'indirizzo politico va riportato all'alterazione della stabilità della maggioranza: vale a dire al venir meno della precedente maggioranza politica o al suo perdurare. Se la maggioranza si dissolve per una nuova formula politica, la crisi attiene innanzitutto alla maggioranza, se invece la maggioranza tiene ferma la formula politica, la crisi riguarda esclusivamente il governo»*¹⁵³. Secondo tale ricostruzione, infatti, sia l'approvazione della mozione di sfiducia sia le dimissioni volontarie dell'Esecutivo possono trovare origine nel venir meno della maggioranza delle Camere o in un dissenso tra Camere e Governo.

Tale lettura appare basata, però, su elementi poco giuridici, dovendosi confrontare su dati politologici e poco valutabili. In effetti, non è da escludere *a priori* che una nuova nomina di ministri uscenti in dicasteri differenti rispetto a quelli precedentemente occupati possa rappresentare una discontinuità nella politica governativa. Inoltre, durante il periodo 1946-1992, anche a causa della *conventio ad excludendum*¹⁵⁴ e del bipolarismo imperfetto¹⁵⁵, elementi di quella stagione politica, le crisi sono state, seguendo questa categorizzazione, per la maggior parte improprie¹⁵⁶. Dal 1994 in avanti la dicotomia tornerebbe ad avere un senso, ma, come detto, sarebbe poco valutabile per l'incertezza dei criteri di distinzione, che si basano su fattori troppo politici per essere alla base di una classificazione giuridica.

5. Una nuova tassonomia

Ipotizzare una distinzione delle crisi relativamente al motivo che le ha originate non è un mero arabesco giuridico. Le dimissioni del Gabinetto, infatti, hanno effetti immediati sull'ordinamento, che tende a ristabilire fisiologicamente un Esecutivo nel pieno dei poteri. Spetta innanzitutto al capo dello Stato interpretare l'origine della crisi (che influisce sui poteri, anche di persuasione, che può adoperare) e tentare una soluzione della stessa, ma le cause della crisi influiscono sullo spettro e sulla profondità dei poteri presidenziali.

È stata proposta una classificazione basata più sugli eventi storici che su dati giuridici, che individua «*tre gruppi abbastanza definiti e caratterizzati tra loro»*¹⁵⁷:

¹⁵² *Ivi*, p. 153.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970, p. 657.

¹⁵⁵ G. GALLI, *Dal bipolarismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna, 1975, pp. 39-68.

¹⁵⁶ Per alcuni esempi si pensi ai governi Moro I (1963, con l'ingresso organico dei socialisti nell'Esecutivo), Andreotti II (1972, con il, breve, ritorno al centrismo) e la stagione del Pentapartito, con particolare attenzione alla fase in cui è stato Presidente del Consiglio Bettino Craxi.

¹⁵⁷ V. CALZOLAIO, *Governi, crisi di governo e storia costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 5/1982, p. 35.

crisi di governo provocate da un chiaro atteggiamento parlamentare¹⁵⁸ (sia i voti espliciti di sfiducia sia quelli “potenziali”, cioè assimilabili ai primi per analogia, come, ad esempio, un voto contrario al Governo in una votazione a scrutinio segreto subito dopo un voto di fiducia sullo stesso testo¹⁵⁹); crisi provocate da avvenimenti interni al Governo (un contrasto tra ministri, morte e malattia del Presidente del Consiglio; dissensi tra i partiti di Governo¹⁶⁰, inserendo, in modo improprio per il periodo repubblicano, anche le tensioni tra il Presidente del Consiglio e capo dello Stato)¹⁶¹; crisi provocate da eventi esterni al Governo (dissidio tra i partiti della maggioranza¹⁶²; divergenze con le forze politiche in appoggio esterno alla maggioranza; atteggiamenti del Presidente del Consiglio; mobilitazioni di massa¹⁶³)¹⁶⁴.

Partendo da questa lettura più storicistica, è opportuno tentare, però, di immaginare una classificazione che, seppur più complessa della dicotomia parlamentare/extra-parlamentare, permetta di rappresentare con maggiore sensibilità la realtà storico-giuridica delle crisi di governo.

Un inquadramento più preciso potrebbe essere rappresentato dalla seguente classificazione:

- a) *crisi extra-parlamentari*: derivanti da fatti estranei al rapporto fiduciario o alla politica (es. la morte del presidente del Consiglio o motivazioni personali di quest'ultimo, come ad esempio la perdita dei diritti civili a seguito di condanna)¹⁶⁵;
- b) *crisi intra-governative*: dovute a tensioni all'interno dell'Esecutivo che portano il Presidente del Consiglio a dimettersi¹⁶⁶;
- c) *crisi partitiche*: legate a decisioni dei partiti (anche in appoggio esterno all'Esecutivo), che non vengono, però, formalizzate ed esplicitate in Parlamento¹⁶⁷;
- d) *crisi parlamentari non vincolanti*: derivanti da decisioni e fatti avvenuti all'in-

¹⁵⁸ *Ivi*, pp. 35-36.

¹⁵⁹ Come permette, ancora oggi il Regolamento della Camera. La votazione *ex art.* 116, comma 2, Reg. Cam. è stata l'origine della crisi del governo Draghi nel 2022.

¹⁶⁰ Si distingue, altresì, tra crisi fra i partiti e quelle derivanti da dissensi sorti all'interno di un solo partito.

¹⁶¹ V. CALZOLAIO, *op. cit.*, pp. 36-38.

¹⁶² Ad esempio, le crisi dei governi balneari di Leone (1963 e 1968).

¹⁶³ Come avvenne al governo Tambroni nel luglio del 1960.

¹⁶⁴ V. CALZOLAIO, *op. cit.*, pp. 39-40.

¹⁶⁵ Gli esempi sono rinvenibili nel periodo statutario: le morti di Cavour nel 1861 e di De Pretis nel 1887; un altro caso si realizzò nel 1866 quando La Marmora decise di seguire il Re in guerra.

¹⁶⁶ In tale categoria potrebbe rientrare la pseudo-crisi del governo Tambroni (1960). Dopo aver ottenuto la fiducia alla Camera grazie all'appoggio del MSI, si dimisero tre ministri (Pastore, Bo, Sullo), senza portare però al pronunciamento della DC (il Governo, infatti, era un monocolore democristiano).

¹⁶⁷ Come la crisi del governo Craxi II nel 1987.

terno dell'assemblea parlamentare, che non obbligano, però, il Governo a dimettersi (es. uscita di un partito dalla maggioranza¹⁶⁸ o votazione contraria rispetto al Gabinetto in un procedimento “non fiduciario”¹⁶⁹ o l'aver ottenuto una fiducia non ritenuta idonea o sufficiente per governare¹⁷⁰);

- e) *crisi parlamentari in senso stretto*: quelle legate all'art. 94 Cost. e a un voto contrario nei procedimenti fiduciari, con il conseguente obbligo di dimissioni in capo al Governo¹⁷¹.

Tale classificazione sembra avere il pregio di rendere immediatamente chiare le ragioni che hanno portato alla crisi. Utilizzando la canonica classificazione “parlamentare/extra-parlamentare” non è possibile comprendere le motivazioni per le quali si sia realizzata la crisi, elemento necessario, come detto, per verificarne gli sviluppi. Alla categoria “crisi extra-parlamentare” è possibile ricondurre, infatti, un numero di situazioni, eventi e fatti molto differenti tra loro. Per questo, il superamento della classica dicotomia riesce sia a far emergere la pluralità delle ragioni sottese alla crisi (di cui la storia politica italiana è ricca) sia a permettere di comprendere il proseguo della crisi e gli eventuali limiti nell'intervento degli attori coinvolti (*in primis* il capo dello Stato). Se la crisi è stata scatenata dalla reiezione di una proposta dell'Esecutivo o dalla decisione di alcuni ministri di dimettersi, gli sviluppi della stessa possono e devono essere diversi. Ad esempio, il capo dello Stato ha poteri molto differenti a seconda che la crisi sia stata aperta per un motivo politico rispetto ad uno “personale”. Relativamente alle *crisi extra-parlamentari* (lettera *a*), il Presidente della Repubblica può sicuramente cercare di individuare un altro esponente politico che possa permettere la ricomposizione della maggioranza, a meno che il collante dell'Esecutivo non fosse proprio il Presidente del Consiglio uscente. Mentre nelle *crisi parlamentari in senso stretto* (lettera *e*) il capo dello Stato avrebbe meno margini di manovra, visto che non è politicamente immaginabile nominare nuovamente il

¹⁶⁸ Ad esempio, si pensi alla decisione del MoVimento 5 Stelle nel 2022 di voler uscire dalla maggioranza a sostegno del governo Draghi.

¹⁶⁹ Nel 1988 il Governo Gorla si dimise a seguito di voto negativo sulla legge finanziaria (anche se poi Cossiga respinse le dimissioni per permettere l'adempimento delle «scadenze relative ai documenti di bilancio, che costituiscono presupposti necessari e strumenti indispensabili dell'azione di governo», Comunicato del Quirinale, 13 febbraio 1988). Le dimissioni furono ripresentate il successivo 11 marzo 1988.

Anche la crisi del primo governo Cossiga I (1980) fu causata dal ripetersi di “voti franchi” durante le votazioni a scrutinio segreto e dalla reiezione di progetti di legge di estrema importanza per il Governo (cfr. S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986, pp. 48-49).

¹⁷⁰ Come è avvenuto nel luglio 2022 sempre al governo Draghi.

¹⁷¹ Ad oggi non è mai stata approvata una mozione di sfiducia, mentre per due volte è stata respinta una questione di fiducia posta dall'Esecutivo (Prodi I e II, rispettivamente nel 1998 e 2008), mentre la mancata concessione della fiducia iniziale si è concretizzata ben cinque volte: governo De Gasperi VIII (1953), Fanfani I (1954), Andreotti I (1972), Andreotti V (1979), Fanfani VI (1987).

Presidente del Consiglio a cui è stata negata la fiducia e molto complesso sarebbe ricucire una maggioranza con le stesse forze politiche che hanno fatto mancare al Governo la fiducia (anche se giuridicamente sarebbe possibile). Nel mezzo di questi due estremi si può realizzare l'opera di tessitura e di persuasione del capo dello Stato tipico di una forma di governo parlamentare.

Comprendere le ragioni della crisi, quindi, può aiutare lo studioso, soprattutto in un'ottica di risoluzione delle stesse, a individuarne anche gli effetti e lo spazio di intervento per gli attori istituzionali.

6. Il rimpasto

La crisi di governo è, come detto, un momento di tensione tra due o più organi costituzionali. Questa situazione deve essere risolta mediante le dimissioni di almeno uno dei titolari dei suddetti uffici o con la rinnovazione delle Camere, al fine di ristabilire la cooperazione fra di essi.

In passato si riteneva che "crisi" e "rimpasto" avessero una radice comune, tanto che si soleva distinguere tra crisi totali e parziali, dove la prima sarebbe stata determinata dalle dimissioni (o all'epoca anche dalla destituzione) dell'intero Esecutivo, mentre la seconda sarebbe derivata dalla sostituzione solo di alcuni membri¹⁷².

La crisi dovrebbe provocare, inoltre, un mutamento dell'orientamento politico rispetto all'Esecutivo uscente, ma questo cambiamento di indirizzo politico, come insegna l'esperienza italiana, non è una condizione imprescindibile, anche se, nonostante ciò, questo è il tratto su cui molti fondano la distinzione tra rimpasto e crisi di governo¹⁷³. Il primo è un succedaneo dell'apertura formale di una crisi governativa e consiste nella sostituzione di alcuni ministri per rinnovare la compagine ministeriale, senza mettere in discussione il Presidente del Consiglio e l'indirizzo del Governo (sebbene vi siano state crisi che non hanno comportato anche un mutamento di linea governativa)¹⁷⁴.

Per alcuni autori si avrebbe rimpasto quando vi sia dissenso su una singola questione, mentre la crisi comporterebbe una diversità di vedute sull'intero in-

¹⁷² V. MICELI, *op. cit.*, p. 80; D. DONATI, *Elementi di diritto costituzionale*, Padova, 1932, p. 245.

¹⁷³ È accaduto che sia stato sostituito solo il Presidente del Consiglio, senza mutamenti nel programma di governo (es. la staffetta Craxi-De Mita).

¹⁷⁴ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 5 («Spesso accade che il nuovo Gabinetto persegua sostanzialmente la stessa politica del precedente; ciò dicasi in particolar modo per quelle ipotesi in cui lo stato di tensione che ha dato luogo alla crisi è stato determinato più che da divergenze programmatiche, dalla mancanza di fiducia nelle persone che formavano il precedente Gabinetto»). A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 60, nota 33 propone alcuni esempi, pur riconoscendo «la tendenza complessiva, manifestata dal sistema politico nella pratica, sembra comunque essere nettamente nel senso di fare ugualmente posto alla crisi al fine di realizzare cambiamenti significativi nella compagine governativa, anche a prescindere da un cambio di formula e, naturalmente, soprattutto in presenza di esso».

dirizzo governativo¹⁷⁵, anche se è possibile che il dissenso su una singola questione possa ripercuotersi sull'indirizzo politico generale¹⁷⁶. Un'altra interpretazione ritiene che si ha crisi quando un dissenso (effettivo o presunto) si determini tra Parlamento e Governo o tra quest'ultimo e il capo dello Stato, mentre si avrebbe rimpasto se il dissenso è interno al Gabinetto¹⁷⁷. Tranne i rari casi di decesso (es. Vanoni al Bilancio nel febbraio 1956¹⁷⁸), i rimpasti derivano da dimissioni spontanee dei ministri a seguito dell'uscita dalla maggioranza della delegazione del proprio partito, per divergenze personali sull'indirizzo governativo¹⁷⁹, per motivi personali¹⁸⁰ o per l'assunzione di cariche parlamentari o di partito¹⁸¹. Rientra nel rimpasto anche il semplice spostamento di ministero all'interno dello stesso Esecutivo¹⁸², mentre l'ingresso di un nuovo ministro per la creazione di un dicastero non sembra poter essere ricompreso nella nozione di "rimpasto"¹⁸³.

I tratti distintivi del rimpasto – per come l'istituto si è delineato, non essendo espressamente contemplato dalla Costituzione – sono costituiti dalla modificazione parziale della composizione del Governo, senza che si dia luogo a una crisi formale dello stesso e al rinnovo della fiducia (ai sensi dell'art. 94 Cost.)¹⁸⁴. In altri termini, il rimpasto si ha quando *«fermo rimanendo il rapporto di fiducia tra Gabinetto e maggioranza parlamentare, si vogliono risolvere problemi di struttura circoscritti nell'ambito del Gabinetto stesso. Il rimpasto si opera soprattutto per sostituire un ministro che non goda più della fiducia del Presidente del Consiglio o*

¹⁷⁵ B. PETRONE, *op. cit.*, 16. *Contra* F. MOHRHOFF, *Crisi*, cit., p. 19 (*«In verità codeste rigide definizioni non sono affatto deducibili dalla complessa realtà che ha sostanziato la vita politico-costituzionale dell'Italia del dopoguerra. Vi sono infatti rimpasti originati da contrasti circa l'indirizzo generale del Governo e vi sono crisi che si verificano indipendentemente di dissensi di secondo piano o di lievi mutamenti della compagine governativa»*).

¹⁷⁶ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 6.

¹⁷⁷ *Ivi*, pp. 6-7.

¹⁷⁸ All'epoca, però, il Consiglio dei ministri parlò di sostituzione dovuta a un caso di forza maggiore (e non di rimpasto), cfr. P. CALANDRA, *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986, p. 103.

¹⁷⁹ Si pensi alle celebri dimissioni di Sullo, Bo e Pastore dopo il voto di fiducia ottenuto con i voti decisivi del Movimento Sociale Italiano nel 1960.

¹⁸⁰ Come avvenne nel settembre 1954 per Piccioni quando era Ministro degli Esteri. Dopo le recenti dimissioni di Sanguiliano si è semplicemente sostituito il ministro dimissionario.

¹⁸¹ Si pensi al Ministro del lavoro Gui che nel 1958 si dimise per diventare capogruppo alla Camera della Democrazia Cristiana.

¹⁸² Nel 1962 il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni Corbellini fu nominato Ministro per la ricerca scientifica al fine di includere nell'Esecutivo Carlo Russo.

¹⁸³ Come avvenne nel 1957 quando Togni fu indicato come titolare del nuovo ministero delle partecipazioni statali.

¹⁸⁴ C. DI ANDREA, *Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013, pp. 810-812.

di un gruppo di maggioranza o sul quale si ritiene opportuno fare ricadere la responsabilità di un insuccesso governativo»¹⁸⁵. Il rimpasto opera, dunque, come un meccanismo che contribuisce all'omogeneità e alla stabilità dell'Esecutivo¹⁸⁶, riguardando prevalentemente rapporti dialettici endogeni, necessari per appor- tare integrazioni all'indirizzo politico originariamente concordato¹⁸⁷.

Dal punto di vista costituzionale, il rimpasto trova fondamento nel potere attribuito al Presidente del Consiglio di mantenere l'unità dell'indirizzo politico – benché non sia corredato dalla possibilità di revocare i ministri – e nella previsione per la quale la fiducia è accordata unitariamente al Governo nel suo complesso, in quanto espressione di un'unica volontà. Qualora la dissonanza della posizione di un ministro rispetto al Gabinetto fosse percepita dal Presidente del Consiglio, quest'ultimo avrebbe il diritto (dovere) di procedere alla sostituzione, con l'accordo del ministro. Nel caso in cui quest'ultimo non volesse dimettersi, non essendoci un autonomo potere di revoca dei singoli ministri, il capo del Governo dovrebbe far attivare dalla propria maggioranza un meccanismo di sfiducia individuale¹⁸⁸ o aprire una crisi¹⁸⁹.

¹⁸⁵ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 219.

¹⁸⁶ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 387.

¹⁸⁷ L. ELIA, *Dimissioni di ministri, crisi e rimpasto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 396. P. CALANDRA, *op. cit.*, p. 101 lo definisce un «evento tonificatore» per l'Esecutivo.

¹⁸⁸ Secondo i principi contenuti nella sentenza n. 7/1996 della Corte costituzionale, che già P. VIRGA, *La crisi*, cit., pp. 15-21 aveva individuato. Sul punto F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, 1997, pp. 206-228. Per una riflessione sulla mozione di sfiducia al singolo ministro all'interno della forma di governo parlamentare italiana si rinvia ad A. RIDOLFI, *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro*, rileggendo i lavori di Mario Galizia, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2022.

¹⁸⁹ Si ricordi la tensione del luglio 1982 all'interno del governo Spadolini II, quando alcuni ministri contestarono la revoca della disdetta dell'accordo con i sindacati sulla scala mobile approvata dall'IRI. In Senato Spadolini affermò che «reputo necessario che si formi una prassi costituzionale per cui il Presidente del Consiglio possa proporre al Presidente della Repubblica la revoca dei ministri o dei sottosegretari inadempienti a tali doveri. La situazione è troppo seria e la esperienza è stata troppo amara per il Presidente del Consiglio per consentire che abbiano impunemente a riprodursi per i futuri Governi e per i loro Presidenti i casi che ad intervalli si sono purtroppo verificati» (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta dell'8 luglio 1982, p. 24239). Per un commento sulla vicenda si rinvia ad A. RUGGERI, *Dall'affare*, cit., pp. 1534-1569; S. LABRIOLA, *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del secondo Governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1983, pp. 802-824.

Un anno prima lo stesso Spadolini riteneva che «la nostra formula di Governo si affida ad un equilibrio fra unità e collegialità, tanto più delicato quanto più ampio è il concorso di forze che abbiamo realizzato. È mia convinzione che tale equilibrio si raggiunga su basi più sicure in quanto vi sia una forte ed unitaria capacità di iniziativa del Governo, che ne “legghi” le componenti al progetto comune. Per parte mia non intendo gestire equilibri di immobilismo, mentre sono pronto ad ogni sforzo di sintesi propulsiva. Per questo non potrò non attenermi al mio dovere costituzionale che è quello

Anche il tema della massima estensione del rimpasto è un elemento su cui riflettere¹⁹⁰. Quando il numero dei ministri da sostituire sia elevato¹⁹¹, oppure quando le ragioni del dissenso godano di una “base parlamentare” ampia, tale istituto, infatti, non appare idoneo alla soluzione di quella che si configura come una vera e propria crisi (alcuni autori ritengono che sarebbe costituzionalmente ammissibile il rimpasto solo se utilizzato per la sostituzione di un solo ministro¹⁹²). È evidente che «i limiti che il Premier incontra in sede di rimpasto sembrano strettamente dipendenti dall'accordo di Governo, nel senso che è possibile evitare la crisi ministeriale nelle evenienze accennate (la necessità di procedere alla sostituzione di uno o più ministri che si siano dimessi), solo se lo consentano l'originaria impostazione del patto di coalizione e, naturalmente, la volontà attuale dei partner della coalizione»¹⁹³, tanto che non esisterebbero «criteri predeterminati ed univoci di distinzione tra crisi ministeriale e rimpasto, poiché il tradizionale criterio della permanenza dell'essenziale struttura di Gabinetto e della conseguente continuità del relativo rapporto di fiducia appare estremamente elastico e giuridicamente non definito»¹⁹⁴. Ad esempio, il rimpasto del governo Andreotti VI (1990), con la sostituzione di cinque ministri dissenzienti¹⁹⁵, ha rappresentato «il punto di massima estensione di questo istituto»¹⁹⁶, con l'estrema «relativizzazione dell'elemento personale della composizione del Governo»¹⁹⁷.

di evitare ogni dispersione nell'azione di governo, o peggio contrapposizioni fra ministri che non avrebbero alcuna legittimazione costituzionale. L'istituzione Governo nel nostro paese non possiede ancora una sua forma di regolamentazione interna del tipo di quelle esistenti in altre grandi democrazie, è evidente però che non sono ammissibili comportamenti oggettivi o pubbliche dichiarazioni di Ministri che contraddicano la linea fissata nel programma di Governo o che “portino in piazza”, evitando le sedi legittime del confronto e del concerto interministeriale, una diversificazione di posizioni, tale da ingenerare incertezze e confusione sui reali proponimenti e sull'indirizzo generale del Governo» (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 7 luglio 1981, p. 15201).

¹⁹⁰ Nel 1948 dopo la vittoria elettorale della DC, De Gasperi presentò le dimissioni, ma furono respinte da Einaudi. De Gasperi allora operò un corposo rimpasto al precedente Governo (tanto che oggi si distingue tra il IV e il V governo De Gasperi). È da notare che solo i nuovi ministri giurarono e chi era stato riconfermato neppure si presentò al Quirinale (*I ministri hanno giurato*, in *La Stampa*, 25 maggio 1948). Oggi anche se i ministri sono confermati devono giurare nuovamente (es. recentemente si pensi al Ministro dell'Interno Lamorgese, che ha fatto parte dal 2018 al 2022 di tre Esecutivi).

¹⁹¹ L. PRETI, *Il Governo*, cit., p. 196 opera la distinzione tra “grandi” e “piccoli” rimpasti, escludendo i primi e ammettendo i secondi.

¹⁹² S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017, p. 306.

¹⁹³ P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 143.

¹⁹⁴ *Ivi*, pp. 143-144.

¹⁹⁵ M. CARDUCCI, *Integrazioni pattizie di «accordi di coalizione», rimpasti di governo, disciplina di partito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1991, pp. 111-123.

¹⁹⁶ A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 397.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

Inoltre, oltre al mero dato quantitativo andrebbe analizzato anche l'elemento qualitativo del rimpasto. In effetti è ben possibile ritenere che la sostituzione del solo Ministro dell'Economia¹⁹⁸ possa pesare più di un rimpasto dove vengano sostituiti più ministri senza portafoglio. Si può affermare, infatti, che alcuni ministeri sembrano centrali per l'indirizzo complessivo dell'Esecutivo (si pensi allo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze, a quello dell'Interno o quello degli Esteri, necessario per garantire la posizione euro-atlantica dell'Italia), tanto che sono oggetto di particolare attenzione anche in sede di formazione del Governo, visto che il capo dello Stato vaglia con cautela le proposte dell'incaricato relative ai titolari di questi dicasteri. Per questo si potrebbe ritenere, per l'importanza strategica di alcuni ministeri, che non sia sufficiente un semplice rimpasto per sostituirne i titolari.

È presente, però, una difficoltà teorica quando si tratta del rimpasto: se il rapporto di fiducia si instaura in un dato momento relativamente a una determinata composizione dell'Esecutivo, che collegialmente la riceve, come è possibile che la sostituzione di uno o più ministri non necessiti di un nuovo voto di fiducia da parte delle Camere? In effetti, parte della dottrina ritiene che la diversa composizione del Governo comporterebbe la necessità di un nuovo voto di fiducia (che, a seconda degli autori, deve essere accordata all'intera compagine¹⁹⁹ o ai singoli ministri sostituiti²⁰⁰). È stato sostenuto che non sia necessario il rinnovo della fiducia (dandosi come presunta), facendo leva sulla continuità nell'accordo di governo e, dunque, sulla non interruzione del rapporto fiduciario²⁰¹. In altri termini, essendo il rimpasto alternativo alla crisi, da questa si differenzia anche con riferimento agli esiti parlamentari. In effetti, per sostituire un ministro è necessario (nei fatti) sia il suo accordo sia quello della forza politica che lo ha indicato, non potendo, quindi, riconoscersi un potere decisionale autonomo del Presidente del Consiglio, che mancherebbe anche quando il capo del governo

¹⁹⁸ Per un'analisi dei rapporti tra capo del Governo e Ministro dell'Economia si rinvia a L. BARTOLUCCI, *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in L. TENDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, pp. 367-384.

¹⁹⁹ In favore di una nuova votazione di fiducia, cfr. A. MANNINO, *op. cit.*, pp. 337 e 339 e S. LABRIOLA, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997, p. 298, il quale afferma che «quando il variare della composizione del Governo implichi l'ingresso o la uscita di ministri di un partito, sicché si alteri la struttura della coalizione sotto il profilo della partecipazione al Governo, o anche della partecipazione alla maggioranza di sostegno, oppure investa la titolarità di dicasteri di maggior rilievo o politicamente decisivi in rapporto all'indirizzo del Governo, o ancora sia tale da assumere proporzioni ampie e non limitate, debba correttamente procedersi alla verifica della persistenza della relazione fiduciaria con un voto in Parlamento».

²⁰⁰ P. MASINI, *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3/1982, p. 449.

²⁰¹ L. ELIA, *Dimissioni di ministri*, *cit.*, p. 397. *Contra* S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 308 perché «la fiducia ha ad oggetto, oltre che il programma, anche la composizione dell'esecutivo».

sia anche *leader* dell'unica forza politica che compone l'Esecutivo²⁰². Una parte della dottrina ritiene, al contrario, che sussista l'obbligo per il Governo di presentarsi dinanzi alle Camere per lo svolgimento di un dibattito politico²⁰³.

La lettura secondo cui «*dovrebbe considerarsi conforme a costituzione anche l'ingresso nel governo mediante un semplice rimpasto di un gruppo politico che già faccia parte organicamente della maggioranza; non così nell'ipotesi di un gruppo non partecipante alla maggioranza fiduciaria*»²⁰⁴, aprirebbe a un'estensione troppo ampia dell'istituto, con il rischio di abusi, lasciando troppo spazio alle manovre della maggioranza.

L'unico obbligo del Presidente del Consiglio che si può con certezza enunciare è la comunicazione di ogni mutamento della compagine governativa alle Camere²⁰⁵. È accaduto che i partiti abbiano richiesto che il rimpasto venisse preceduto da un dibattito parlamentare²⁰⁶, ma la prassi è che la discussione parlamentare (eventuale) avvenga successivamente alla comunicazione della nuova compagine ministeriale. Il dibattito parlamentare serve alle forze politiche per esporre la propria valutazione sul rimpasto²⁰⁷. Le votazioni parlamentari sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio sono state molto diverse: da un ordine del giorno che prende atto del rimpasto²⁰⁸ fino a un formale rinnovo della fiducia²⁰⁹.

Appare superfluo affermare che non si possa ricorrere al rimpasto per eludere la crisi quando vi sia stato un voto di sfiducia al Gabinetto, anche se legato esclusivamente al comportamento di alcuni ministri²¹⁰.

²⁰² Il rimpasto non deve basarsi su una previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In parte diverso potrebbe essere il caso di un rimpasto a seguito di indicazioni parlamentari (es. attraverso un o.d.g.).

²⁰³ A. MANNINO, *op. cit.*, p. 332.

²⁰⁴ M. GALIZIA, *Caratteri e limiti del rimpasto ministeriale*, in *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. II, Milano, 1973, p. 266.

²⁰⁵ Art. 5, comma, 1, lett. a, legge n. 400/1988, Quando le Camere sono riunite l'annuncio deve essere dato dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per i Rapporti con il Parlamento oralmente, quando invece sono chiuse si può inviare una lettera ai Presidenti delle due Assemblee, come già avveniva in periodo statutario (M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 697), mentre Leone fu critico rispetto alla comunicazione epistolare di un rimpasto effettuato dal Presidente del Consiglio Segni (CAMERA DEI DEPUTATI, seduta 31 gennaio 1956, p. 23175).

²⁰⁶ Ad esempio, questo accadde nel 1971.

²⁰⁷ F. MOHRHOFF, *op. cit.*, p. 23 e A. MANZELLA, *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6, 1962, p. 62, nota 71.

²⁰⁸ M. VILLONE, *op. cit.*, p. 287; G. GUZZETTA-F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2022, p. 309.

²⁰⁹ Ciò avvenne con un rimpasto del governo Amato I il 25 febbraio 1993 oppure in quelli del marzo 1971, del marzo 1969 e del novembre 1962. Si rinvia a V. LONGI, *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e di sfiducia*, in IDEM, *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano, 1953, pp. 29-31.

²¹⁰ C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 756.

Il rimpasto, comunque, non appare, però, nella completa sfera di dominio del Governo. Oltre alle pressioni operate dai partiti e al controllo parlamentare successivo, il Presidente della Repubblica può sempre manifestare le proprie perplessità al riguardo, tanto che in occasione di un ulteriore preannunciato rimpasto del governo Andreotti VI (marzo 1991), già oggetto di un sostanzioso mutamento, il Presidente della Repubblica negò tale possibilità e Andreotti dovette aprire una crisi di governo²¹¹.

7. *L'attribuzione al capo dello Stato della gestione delle crisi di governo. Cenni comparatistici e ragioni ordinamentali*

A conclusione dell'analisi sulle varie declinazioni delle crisi di governo nell'esperienza italiana, appare opportuno domandarsi perché nel nostro sistema costituzionale repubblicano sia stata mantenuta in capo al Presidente della Repubblica la titolarità della gestione delle crisi di governo. Ci sono due approcci per rispondere a tale domanda: richiamare il passato statutario od operare una comparazione. Compiere un semplice rinvio alla tradizione statutaria rischierebbe di essere semplicistico, anche per l'oggettiva differenza tra il potere regio e quello presidenziale, quando la nostra Costituzione fa risiedere la sovranità nel popolo e, di conseguenza, nel Parlamento²¹². Tentare una risposta solo con l'analisi comparatistica, altresì, non pare essere pienamente soddisfacente. È vero che il capo dello Stato (monarchico²¹³ o presidenziale) solitamente (non sempre) nomina il capo dell'Esecutivo, ma nella maggior parte dei casi tale atto è meramente recettivo delle decisioni dei partiti o è strettamente proceduralizzato²¹⁴.

Con la premessa (e con il *caveat*) che la comparazione non può essere utilizzata come risposta, ma come strumento per individuare una soluzione, si può segnalare che nel Regno Unito²¹⁵, ad esempio, le crisi governative prima della

²¹¹ Per R. MORETTI, *Rubrica parlamentare*, in *Il Foro italiano*, parte V, vol. 1991, p. 236 («La via del c.d. rimpasto appariva la più realistica, ma dopo la riunione dei segretari d partiti di maggioranza, pur riconfermando questi all'unanimità la volontà di proseguire nella collaborazione, "la propensione per un passaggio attraverso la crisi si è rivelata ineludibile", anche a seguito degli interventi extra ordinem dello stesso presidente della repubblica»).

²¹² Come sottolinea anche G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica*, in S. CASSESE-G. GALASSO-A. MELLONI (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, tomo I, Bologna, 2018, pp. 5-7. Per un'analisi a carattere storico si rinvia ad A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale*, Torino, 2017.

²¹³ Resta ancora valida la ricostruzione di P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La monarchia nello Stato moderno*, in *Il Politico*, n. 3/1954, pp. 437-468.

²¹⁴ Si rinvia per l'analisi comparata a S. BONFIGLIO, *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023, spec. pp. 3-29; 77-108.

²¹⁵ Per una recente riflessione sul costituzionalismo nel Regno Unito si rinvia a P. LEYLAND, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Londra, 2021.

scadenza naturale della legislatura sono solitamente risolte all'interno del partito di maggioranza (come si è visto recentemente nella formazione dei gabinetti guidati da Johnson, nel 2019, Truss e Sunak nel 2022)²¹⁶. Questo sistema politico rappresenta il classico esempio di democrazia competitiva²¹⁷ e la posizione del monarca è venuta ad assumere funzioni di tutela del sentimento nazionale (una sorta di pedagogia costituzionale) fin dai tempi della Regina Vittoria, anche se con differenze dovute alla personalità di ciascun Sovrano. In questo senso, si può sostenere che la Corona abbia complessivamente contribuito alla formazione di una "opinione pubblica costituzionale": vale a dire, di quel complesso di conoscenze e consapevolezze minime attraverso le quali non solo si costruisce la coscienza nazionale, ma si creano anche le premesse per lo sviluppo di un dibattito pubblico in cui gli elementi di pluralismo possano collocarsi all'interno di un quadro di principi condivisi. La Corona sembra farsi tutrice della storia, della tradizione, anche giuridica, britannica e di un'idea di "anglicità", senza, però, un ruolo attivo nell'indirizzo politico. Le relazioni Parlamento-Governo si sviluppano, infatti, dando luogo a una collaborazione continua, che non annulla, però, né l'autonomia del *Cabinet* né quella del Parlamento e la loro reciproca capacità di iniziativa. La crisi di gabinetto si realizza quando si concretizzano mutamenti nella consistenza o negli orientamenti della rappresentanza e dell'indirizzo politico²¹⁸. Anche lo scioglimento del Parlamento viene ad inquadrarsi in tale prospettiva: esso, infatti, al è utile al *premier* soprattutto per permettergli di andare ad elezioni nella speranza di rafforzare la propria maggioranza. Il Primo Ministro, quindi, ha il potere di aprire e gestire la crisi decidendo lo sciogli-

²¹⁶ Interventi del Sovrano nella risoluzione di crisi governative nell'ultimo secolo sono stati rarissimi. Gli ultimi si realizzarono nel 1963, quando fu nominato Mac Millan al posto di Eden, e nel 1965, quando lo stesso Mac Millan fu sostituito da Home. Il partito conservatore non aveva all'epoca un meccanismo di sostituzione del proprio *leader*, ma si rimetteva alla Corona, che la effettuava la nomina recependo i suggerimenti degli esponenti più eminenti del partito (solitamente comunicati dal *premier* dimissionario). Il processo di selezione e di nomina del *leader* del partito conservatore prima del 1965 non seguiva alcun procedimento "formalizzato", visto che il nome "emergeva" dal gruppo dirigente in seguito a consultazioni informali che avvenivano tra i notabili del partito. Più precisamente, se la *leadership* fosse divenuta vacante in un periodo in cui il partito fosse stato all'opposizione sarebbe stato compito dei deputati e dei Lords nominare il nuovo *leader*; nel caso in cui il partito fosse stato al potere il *premier* formalmente doveva essere designato dalla Corona, che fin da fine XIX secolo si atteneva, però, alla volontà della classe dirigente del partito. Solo nell'ottobre del 1965 si procedette a una riforma, visto che la nomina di Home aveva diviso nettamente la base parlamentare. È stato introdotto, allora, un meccanismo di elezione del *leader* da parte del gruppo parlamentare, basato sul modello di quello utilizzato dai laburisti. Sul punto, cfr. G. CARAVALE, *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, n. 4/1993, pp. 531-570, spec. p. 553.

²¹⁷ Sul punto A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988; J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 2001; R. D'ALIMONTE, *Sulla teoria della democrazia competitiva*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 7(1), 1997, pp. 3-25.

²¹⁸ F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012, p. 211 ss.

mento della Camera dei Comuni in un momento favorevole alla maggioranza sfavorevole alla minoranza²¹⁹, ma è altresì possibile che il partito di maggioranza sostituisca il proprio *leader* (il quale diventa automaticamente anche capo del Governo²²⁰).

Riflessioni simili possono essere svolte per il sistema spagnolo, dove il sovrano «*arbitra e modera il funzionamento regolare delle istituzioni*»²²¹. La Costituzione riconosce che «*spetta al Re proporre il candidato a Presidente del Governo e, se del caso, nominarlo*»²²², disposizione specificata dal successivo art. 99, secondo cui «*il Re, previa consultazione dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in parlamento e attraverso il Presidente del Congresso, proporrà un candidato alla Presidenza del Governo*». Il Sovrano, però, si è limitato a recepire le indicazioni dei partiti ricevute attraverso i *contactos*, lasciando le scelte decisive per la formazione dell'esecutivo alle forze politiche²²³. È innegabile che gli effetti fortemente bi-partitici, che hanno caratterizzato fino a qualche anno fa il sistema spagnolo, hanno permesso lo sviluppo delle relazioni Re-partiti a vantaggio della forza di maggioranza (o quella maggiormente "attrattiva" per eventuali alleanze, come è avvenuto nel 2023) e della stabilità dell'Esecutivo, anche grazie alla c.d. sfiducia costruttiva. Dal 2015, però, il quadro partitico spagnolo, come sta accadendo in tutta Europa, si è frammentato, comportando forti difficoltà nella formazione dei governi. Dopo le elezioni del 20 dicembre 2015, infatti, Mariano Rajoy non riuscì ad agglomerare attorno a sé una maggioranza per governare, tanto che nel giugno 2016 si tennero già nuove elezioni²²⁴. Filippo VI, nonostante la volontà di sbloccare la situazione, restò in attesa della capacità delle forze politiche di dialogare²²⁵, tanto che tale atteggiamento attendista ha

²¹⁹ S. FABBRINI, *Politica Comparata*, Bari-Roma, 2008, p. 133. Sulla possibilità che il Sovrano rifiuti la richiesta di scioglimento, si rinvia a G. CARVALE, *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, spec. pp. 14-18.

²²⁰ Si pensi a ciò che avvenne nel 1990, quando Margaret Thatcher fu sostituita, dopo venticinque anni di leadership dei *Tory* (di cui ventuno a Downing Street), da Jonh Major.

²²¹ Art. 56 Cost. spagnola.

²²² Art. 62 Cost. spagnola.

²²³ I. TORRES MURO, *El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno*, in *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), n. 88 (1995), pp. 146-154.

²²⁴ Come avvenne anche nel 2019, con elezioni sia ad aprile che a novembre.

²²⁵ Per una riflessione sulla vicenda si rinvia a R.L. BLANCO VALDÉS, *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109 (2017), pp. 63-96. Forse la decisione di Filippo VI di non svolgere un ruolo attivo è legata anche alla sua idea di monarchia, secondo cui «*en un régimen constitucional y democrático de Monarquía Parlamentaria como el nuestro, las Cortes Generales, como depositarias de la soberanía nacional, son las titulares del poder de decisión sobre las cuestiones que conciernen y afectan al conjunto de los españoles: Son la sede donde, tras el debate y el diálogo entre las fuerzas políticas, se deben abordar y decidir los asuntos esenciales de la vida nacional*» (*Mensaje de Noche*

fatto sorgere nella dottrina spagnola la proposta di riformare il procedimento di *investidura* del capo del Governo²²⁶.

Altri ordinamenti, pur riconoscendo un ruolo nella formazione del governo al capo dello Stato, lo proceduralizzano già nel testo costituzionale. Ad esempio, in Germania la *Grundgesetz*, all'art. 63 prevede un procedimento di nomina del cancelliere molto chiaro e lineare, ma il concreto funzionamento del sistema politico ha lasciato pochi spazi di intervento per il *Bundespräsident*. Il cancelliere viene eletto, senza dibattito, dal *Bundestag*, su proposta del Presidente federale, se ottiene la maggioranza assoluta. In caso contrario (finora mai verificatosi), il *Bundestag* può eleggere un cancelliere, in modo autonomo dalla proposta presidenziale, a maggioranza dei suoi membri entro quattordici giorni successivi dalla prima votazione (se ciò non avvenisse diventerebbe cancelliere colui che ha ottenuto il maggior numero di voti). Se il candidato cancelliere viene eletto a maggioranza assoluta dell'assemblea, il Presidente ha il dovere di provvedere alla sua nomina; altrimenti, laddove non raggiungesse la soglia della maggioranza assoluta, il Presidente non è vincolato al risultato elettorale avendo la facoltà (e non l'obbligo) di procedere alla nomina, con la possibilità, alternativa, di sciogliere il *Bundestag*. Il Presidente federale in queste fasi ha solitamente scarsissima discrezionalità, essendo condizionato dalla maggioranza del *Bundestag* e dal quadro politico tedesco, che non ha mai avuto necessità di più di una votazione per eleggere il cancelliere²²⁷. Come si può notare il *Bundespräsident* attende solitamente la decisione delle forze politiche, ma il Presidente Steinmeier, quando nel 2017 si registrarono complessità nella formazione dell'Esecutivo, affermò che «costruire un governo è sempre stato un processo difficile di dare e avere, ma il mandato di formarne uno è forse il più alto compito dato dagli elettori a un partito in una democrazia. E questo mandato rimane. Questo è il momento in cui tutti partecipanti hanno bisogno di riconsiderare il loro atteggiamento»²²⁸. In effetti, il capo dello Stato in quel momento svolse delle inedite consultazioni e risultò determinante per il raggiungimento di un'intesa per costruire una maggioranza

buena, 24 dicembre 2014). Come evidenziato dal quotidiano *El País* nell'editoriale *Un Rey (muy) prudente* del 24 dicembre 2015 «*el Rey tenía dos opciones para afrontar su mensaje de Navidad de 2015 [...] dar un paso al frente para poner en valor su papel constitucional como árbitro y moderador de la política española o mantenerse en una línea prudente de defensa de la unidad de España y hacer un nuevo llamamiento al diálogo y la concertación sobre la base de los principios democráticos de la Monarquía parlamentaria. Fiel a su estilo, Felipe VI optó por esa línea de prudencia a la que nos tiene acostumbrados desde que el 19 de junio de 2014 asumió la Corona*».

²²⁶ I. TORRES MURO, *La reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del Gobierno*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30 (2012), pp. 315-334.

²²⁷ P. CARROZZA-A. DI GIOVINE-G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, 2009, pp. 201-202.

²²⁸ *Germania ancora senza governo. Appello di Steinmeier per accordo: "No a elezioni ora"*, in *Rainews.it*, 20 novembre 2017.

parlamentare solida²²⁹. Dopo quel frangente il Presidente della Repubblica è stato percepito effettivamente come il “motore di riserva” dell’ordinamento, necessario alla stabilizzazione del sistema quando i partiti non riescano ad autoregolarsi. Anche lo scioglimento del *Bundestag* spetta formalmente al Presidente Federale²³⁰, ma il cancelliere può indurre uno scioglimento attraverso una complessa manovra parlamentare, che porti la maggioranza a sfiduciarlo, senza che venga indicato un nome da sostituirgli entro tre settimane²³¹.

Anche l’art. 37 della Costituzione greca assegna al Presidente della Repubblica la nomina del Primo Ministro, ma si precisa che deve essere «*nominato capo del Governo il leader del partito che alla Βουλή dispone della maggioranza assoluta dei seggi*»²³². Si segnala che attraverso il premio di governabilità, che assicura un chiaro vantaggio al partito che ha ottenuto più voti, si indirizza chiaramente la procedura²³³. Infatti, se nessuno dei partiti rappresentati alla Camera disponesse della maggioranza assoluta dei seggi, il Presidente della Repubblica incarica il capo del partito che dispone della maggioranza relativa di una missione esplorativa, al fine di accertare la possibilità di formare un governo²³⁴. In caso d’insuccesso, il Presidente della Repubblica può incaricare di una nuova missio-

²²⁹ U. HAIDER-QUERCIA, *Il Presidente della Repubblica Federale Tedesca: tendenze recenti*, in *il Filangieri. Quaderno 2023. Capo dello Stato e forme di governo. Vent’anni di trasformazioni*, Napoli, 2023, p. 46. Per A. DE PETRIS, *A bridgeover troubled waters? Il Presidente Federale Tedesco nel procedimento di formazione del governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 30 «*il Capo dello Stato ha abbandonato la propria condizione di osservatore imparziale delle trattative intrapartitiche, per assumere appunto quel ruolo di “manager” della crisi politica in corso, con l’intento di individuare e verificare in tempi brevi la praticabilità della via alternativa allo stallo istituzionale più proficua e vantaggiosa per il futuro politico della Bundesrepublik. La circostanza che Steinmeier, oltre a rappresentare la massima carica istituzionale del Paese, sia anche stato un esponente di punta della SPD, ha rappresentato per molti un elemento positivo in più che il Presidente poteva far valere in questo suo ruolo inedito per le cronache politiche*».

²³⁰ La Carta fondamentale della Repubblica federale tedesca si orienta sullo schema classico del regime parlamentare, ponendo il capo dello Stato, organo garante del regolare svolgimento del sistema, al di fuori dell’indirizzo politico, che si enuclea attraverso l’azione della Dieta federale e del Governo.

²³¹ Non è possibile in questa sede approfondire questo aspetto e analizzare i precedenti del 1972, 1983 e 2005. Si rinvia ad A. ZEI, *L’organizzazione del Governo in Germania*, in F. LANCHESTER (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, pp. 177-179 e alla dottrina ivi citata.

²³² Art. 37 Cost. greca.

²³³ E. DINAS, *The Electoral System*, in K. FEATHERSTONE-D.A. SOTIROPOULOS (a cura di), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford, 2020, pp. 204-218.

²³⁴ Una clausola interpretativa sottolinea che «*in caso di missione esplorativa, se alcuni partiti hanno lo stesso numero dei parlamentari ha la precedenza il partito che ha ottenuto il maggior numero di voti alle elezioni; un partito che ha formato per la prima volta un gruppo parlamentare, in conformità al regolamento della Camera dei deputati, viene dopo il partito di costituzione anteriore che abbia il medesimo numero di seggi. Nei due casi le missioni esplorative non sono conferite a più di quattro partiti*».

ne esplorativa il capo del partito che occupi il secondo posto nella Camera, o nominare Primo Ministro, udito il parere del Consiglio della Repubblica, un membro della Camera o una personalità esterna alla Camera che potrebbe, a suo giudizio, ottenere la fiducia della Camera. In quest'ultimo caso il Presidente della Repubblica può accordare al Primo Ministro, così designato, il diritto di sciogliere la Camera allo scopo di procedere nuove elezioni. Anche in Grecia, non tanto per il sistema partitico, ma soprattutto per la presenza di un importante premio di governabilità, la formazione del governo è nelle mani della forza di maggioranza, con uno spazio ridotto per gli interventi del capo dello Stato.

In Belgio l'art. 96 della Costituzione prevede che «*il Re nomina e revoca i suoi ministri*»²³⁵. Nonostante il complesso sistema politico belga, basato sul *cleavage* sia partitico sia, soprattutto, linguistico e culturale²³⁶, il Re non è voluto intervenire nella formazione del Governo, tanto che, dopo le consultazioni con i partiti, in caso di difficoltà, si è consolidata la prassi di affidare a un "*informateur*"²³⁷ la guida dei negoziati "preliminari" per arrivare a un governo di coalizione. Il compito dell'*informateur* è condurre colloqui affinché un "*formateur*" possa realizzare concretamente un accordo di governo²³⁸.

L'influenza politica del Re, quindi, si concretizza in un ruolo di iniziativa e di arbitraggio: è al Sovrano, infatti, che spetta il compito di prendere le misure necessarie per riassorbire quanto prima una crisi di governo ed è ancora il lui che deve designare l'*informateur* e il *formateur*²³⁹. Il capo dello Stato si comporta

²³⁵ L'art. 96, inoltre, regola la c.d. sfiducia costruttiva visto che «*il Governo federale presenta al Re le sue dimissioni se la Camera dei rappresentanti, a maggioranza assoluta dei suoi membri, adotta una mozione di sfiducia proponendo al Re la nomina di un successore del Primo Ministro, ovvero propone al Re la nomina di un successore al Primo Ministro nei tre giorni successivi al rigetto d'una mozione di fiducia*», imponendo al Sovrano di nominare «*Primo Ministro il successore proposto, che entra in funzione nel momento in cui il nuovo Governo federale presta giuramento*».

²³⁶ I tre partiti tradizionali, rispettivamente d'ispirazione liberale, socialista e cattolica sono ciascuno divisi in due formazioni politiche, una fiamminga ed una vallona. Inoltre, si sono aggiunte in tempi più recenti formazioni ecologiste (sempre nella versione sia fiamminga che francofona) e altri partiti con rivendicazioni apertamente autonomiste (ad esempio nel 2010 il partito fiammingo *Nieuw-Vlaamse Alliantie* è divenuta la forza partitica di maggioranza relativa ed ancora oggi è il partito con più seggi nella Camera dei rappresentanti, anche se è all'opposizione). Per una riflessione sulla politica belga si rinvia a K. DESCHOUWER, *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Londra, 2012.

²³⁷ Sul punto cfr. B. WALEFFE, *Le Roi nomme et révoque ses ministres: la formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Bruxelles, 1971, pp. 28-36. Nella letteratura italiana si trovano cenni in G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 40, nota 1; A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 47; G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 834-835, nota 74.

²³⁸ B. WALEFFE, *op. cit.*, pp. 36-68; L. DOMENICHELLI, *Il ruolo della Corona nella Costituzione federale belga del 1993*, in *Il Politico*, n. 4/1994, pp. 695-696.

²³⁹ B. WALEFFE, *op. cit.*, p. 149 ha sottolineato come la designazione di un formatore richieda la controfirma ministeriale, vista la difficoltà di scindere la responsabilità del Sovrano e quella dell'*informateur*.

poi da arbitro quando, dopo aver monitorato lo svolgimento della crisi, pone fine alla missione del formatore oppure lo nomina Primo ministro, ma queste azioni sono conseguenza delle scelte dei partiti, che il Re non forza²⁴⁰.

Un'eccezione tra i sistemi parlamentari, visto che non assegna al capo dello Stato il compito di nominare il Primo Ministro o di gestire la crisi, almeno dopo la riforma del 1975, è la Svezia²⁴¹, permettendo di superare, quindi, l'idea che nei sistemi parlamentari il capo dello Stato nomini sempre l'Esecutivo. Il Monarca svedese, infatti, ha poteri meramente decorativi²⁴², tanto che lo Strumento di Governo, al Capitolo VI, art. 2, prevede che la nomina del Primo Ministro, spetti al Presidente del *Riksdag*, il parlamento monocamerale. Per questa ragione il Presidente del *Riksdag* consulta uno o più rappresentanti di ciascun gruppo parlamentare e poi sottopone la sua proposta al *plenum*²⁴³. Il *Riksdag* procede alla votazione della proposta entro il termine di quattro giorni, senza esame in Commissione. Se la proposta venisse respinta dal Parlamento, il Presidente dovrebbe svolgere nuove consultazioni per presentare un'ulteriore proposta, ma ciò potrebbe avvenire per massimo quattro volte, visto che la procedura di nomina del Primo Ministro verrebbe interrotta e ripresa solo dopo nuove elezioni del *Riksdag*.

In caso di approvazione, da parte del Parlamento, del Primo Ministro proposto, quest'ultimo deve comunicare al *Riksdag* i membri dell'Esecutivo. Il nuovo Governo si insedia nel corso di una riunione speciale alla presenza del Re, ma è il Presidente del *Riksdag*, che procede poi all'investitura del Primo Ministro (tanto che, se il Primo Ministro decidesse di dimettersi, dovrebbe comunicarlo al Presidente del Parlamento).

Questa (seppur rapsodica) comparazione²⁴⁴, limitata ad alcuni sistemi parlamentari²⁴⁵, fornisce un quadro dove la formazione del governo è affidata, al-

²⁴⁰ Si pensi che tra il 2010 e il 2011 la crisi politica durò ben 18 mesi e una situazione analoga di è realizzata anche nel 2018 dopo le dimissioni di Charles Michel e riassorbita solo nel 2020.

²⁴¹ Per una lettura sul sistema costituzionale svedese si rinvia J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, Alphen aan den Rijn, 2015.

²⁴² Sul punto G. RIZZA, *Il Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare: una rivisitazione*, in *Diritto e società*, n. 3/1992, pp. 427-428.

²⁴³ Un procedimento analogo è previsto dallo Statuto della Catalogna, dove il Presidente del *Parlament*, dopo aver ascoltato i gruppi parlamentari, propone un candidato alla presidenza della *Generalitat*, che deve ricevere l'investitura direttamente dalla maggioranza del *plenum*.

²⁴⁴ Per una lettura più sviluppata di rinvia a K. DOWDING-P. DUMONT (a cura di), *The selection of Ministers in Europe: hiring and firing*, Londra, 2008.

²⁴⁵ Una novità sembra arrivare dalle recenti elezioni francesi del giugno-luglio 2024. È opportuno segnalare, infatti, che dopo le *élections législatives* la formazione del nuovo Governo francese è apparsa subito ardua, tanto che nell'agosto 2024 Macron ha tenuto delle inedite consultazioni con le forze politiche. Non è possibile ancora comprendere se il risultato elettorale porterà a una "parlamentarizzazione" del sistema politico francese o se, al contrario, permetterà un ulteriore rafforzamento del ruolo presidenziale. A favore della seconda lettura sembra esserci il fatto che Macron abbia deciso di non conferire l'incarico a Lucie Castets, indicata dalla coalizione che ha

meno formalmente, al capo dello Stato, ma permette di comprendere, come dimostrato dal caso svedese, che sono possibili procedimenti differenti nei quali il vertice dello Stato non sia coinvolto²⁴⁶. Data questa premessa, è necessario approfondire, allora, le ragioni ordinamentali che corroborano questa scelta (più o meno consapevole del Costituente) nell'ordinamento italiano.

Riservare il potere di nomina del Presidente del Consiglio al capo dello Stato è in linea con la generale architettura costituzionale, che gli assegna la funzione di unità nazionale, incarnando «*gli interessi della continuità, della stabilità, che è principalmente incaricato, con una precisa responsabilità politica, di garantire il dinamismo delle strutture statali, di tutelare il rispetto della Costituzione*»²⁴⁷. Per questo motivo, la nomina del Presidente del Consiglio non deve essere interpretata solo come un potere formale. Oltre alla solennità del momento, infatti, l'incarico conferito dal Presidente della Repubblica è la fonte della legittimità costituzionale all'Esecutivo. Con la nomina, e il successivo giuramento, viene istituzionalizzato l'indirizzo politico governativo, che poi si legherà con quello del Parlamento. L'intervento del Presidente della Repubblica permette, inoltre, che il Governo non sia solo espressione di una parte del Parlamento. Coinvolgendo il vertice della Repubblica, si consente l'apertura verso la comunità-statale e l'ingresso nell'indirizzo politico di istanze di cui il capo dello Stato si fa portatore. È chiaro che dopo le consultazioni il Presidente della Repubblica debba intuire l'indirizzo politico delle forze politiche, che può essere, però, integrato con durante la fase della nomina dei ministri, con l'obiettivo di tutelare alcuni settori sensibili legati agli interessi permanenti dello Stato. Inoltre, il passaggio istituzionale davanti al Presidente della Repubblica conferisce un valore sostanziale all'indirizzo politico e al rapporto di fiducia, che, nell'ordinamento italiano, non è un legame "impari", cioè subordinato rispetto a quello del Parlamento, ma, al contrario, si sviluppa attraverso l'articolazione di due organi costituzionali indipendenti. Proprio con la nomina da parte del capo dello Stato, il Governo conquista una posizione di autonomia rispetto al Parlamento. In effetti ciò si può intuire anche dal legame che intercorre tra nomina e fiducia, visto che la prima attiene solo alla formazione dell'Esecutivo, mentre la seconda riguarda l'attività, tanto da essere definita una fase di "integrazione dell'efficacia" del procedimento di formazione. Come è stato notato «*un inserimento della fiducia all'interno del procedimento di formazione del*

ottenuto la maggioranza relativa all'*Assemblée nationale*, perché non garantiva una maggioranza "ampia e stabile", tanto da convocare successivamente delle "consultazioni ristrette" solo alcune formazioni politiche, cercando di essere direttamente lui il fautore di una *coalition gouvernementale*. Il 5 settembre 2024 Macron ha nominato Michel Barnier.

²⁴⁶ L'esperienza svedese è alla base di una proposta di affidare al Presidente del *Congreso de los Diputados* i contatti con le forze politiche e la successiva *investidura*, cfr. D. GIMÉNEZ GLUCK, *El bloque, evitable, de la formación del Gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 99 (2017), pp. 320-321.

²⁴⁷ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 59.

«Governo romperebbe l'armonico equilibrio che la Costituzione attentamente realizzato»²⁴⁸. Con l'intervento presidenziale si abbandona sia il sistema monistico, che poneva il Parlamento al centro di tutto il sistema con la scelta concreta del Gabinetto, sia quello dualistico, visto che il capo dello Stato non può essere considerato un antagonista rispetto al Parlamento (e non è neppure l'arbitro dei rapporti tra Camere e Governo)²⁴⁹. La Costituzione induce i titolari del potere a collaborare e crea una saldatura tra gli organi costituzionali, permettendo una convergenza dinamica tra i vari organi costituzionali²⁵⁰.

Per quanto riguarda la titolarità della gestione delle crisi di governo, per la quale possono essere in parte riprese le riflessioni sulle ragioni che ne giustificano l'intervento nella formazione, è opportuno ricercarne anche altri motivi. Il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale e tutela gli interessi permanenti dello Stato²⁵¹, che sono ovviamente maggiormente esposti nei momenti di crisi. La tutela di questi interessi si lega a una delle caratteristiche dell'ordinamento che in passato la dottrina esplicitava, cioè la perpetuità dello stesso²⁵². La formazione dell'esecutivo e, soprattutto, la gestione della crisi sono il momento in cui si dà concreta attuazione agli interessi di breve periodo legati all'indirizzo politico, ma che fanno parte del *genus* più ampio degli interessi di lungo periodo. Questi ultimi possono essere messi in pericolo da particolari scelte della maggioranza *pro tempore*, tanto che il capo dello Stato ha iniziato a ponderare con attenzione la nomina dei ministri di determinate aree (come faceva il sovrano statuario per i ministeri della Guerra e dell'Interno²⁵³), quando le scelte della maggioranza possano intaccare alcuni valori costituzionali²⁵⁴. In quel momento, quindi, si può

²⁴⁸ *Ivi*, p. 60.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ Un'altra lettura qualifica il capo dello Stato come «*capo supremo della amministrazione dello Stato*», nel senso che «*è in posizione di efficacemente sovrintendere a tutta la vita amministrativa del paese*» (G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1965, pp. 193-194). Seguendo questa concezione, si potrebbe ritenere che la nomina del Governo serva all'Esecutivo per poter svolgere la funzione amministrativa. Tale ipotesi, però, finirebbe ad avere la conseguenza che i poteri del Governo deriverebbero dal Presidente della Repubblica (come se fossero traslati) e non sarebbero legati alla funzione esecutiva stessa.

Sull'eventuale competenza amministrativa del capo dello Stato, cfr. M. GRISOLIA, *In tema di competenza amministrativa del Presidente della Repubblica*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. II, Milano, 1965, pp. 21-92.

²⁵¹ Riflessione già contenuta in S. DE LUCA CARNAZZA, *Il Gabinetto e le amministrazioni centrali dello Stato*, Catania, 1884, p. 9.

²⁵² E. CROSA, *Diritto*, cit., p. 45.

²⁵³ G. ARANGIO RUIZ, *Delle guarentigie costituzionali*, 1886, Napoli, p. 10; E. CHITI, *L'amministrazione militare tra ordinamento nazionale ed ordinamento globale*, vol. I, Milano, 2006, pp. 15-16; A. MARONGIU, *Parlamenti e Governi nella storia costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1953, p. 113, nota 59.

²⁵⁴ Come, ad esempio, è emerso nella formazione del governo Conte I, quando il capo dello

dire, che il Presidente della Repubblica non fa altro che garantire la salvaguardia di quegli interessi perpetui dello Stato, che vanno tutelati, soprattutto, nelle fasi di “perturbazione” dei rapporti tra gli organi costituzionali.

Inoltre, richiamando la lettura di Esposito, si può segnalare come il Presidente della Repubblica, anche se non arriva a ergersi a “reggitore del sistema”, sia stato visto come un tutore dell’ordinamento, a cui va garantita, però, una libertà di manovra per svolgere questa opera riequilibratrice²⁵⁵. Il Presidente della Repubblica, quindi, può far riassorbire lo stato di tensione istituzionale che potrebbe sfociare in una crisi patologica, con il rischio che coinvolga l’intero sistema²⁵⁶. Il capo dello Stato, garantendo la sovranità e il funzionamento della forma di governo²⁵⁷, deve avere la possibilità di intervenire in anticipo rispetto a particolari tematiche, prima che la perturbazione istituzionale diventi troppo complessa, anche al fine di tutelare l’attuazione della Costituzione, gli interessi permanenti della Nazione e, in casi estremi, l’ordinamento stesso attraverso la gestione della crisi²⁵⁸.

Stato ha ritenuto essere «*mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri – che mi affida la Costituzione – essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani*» (Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte, 27 maggio 2018). La tutela del risparmio, come noto, trova riconoscimento nell’art. 47 Cost.

²⁵⁵ Come emerge anche dalla sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale.

²⁵⁶ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente*, cit., pp. 51-100, dove vengono distinte crisi nel sistema (fisiologiche e patologiche) e crisi del sistema. E. BINDI-M. PERINI, *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015, pp. 153-155 parlano anche di crisi sistemica, cioè quella che coinvolge sia le basi economico-finanziarie sia quelle sociali, politiche e istituzionali.

²⁵⁷ E. BINDI-M. PERINI, *op. cit.*, pp. 159-175 ritengono che il capo dello Stato sia stato il “garante” della sopravvivenza del sistema politico-istituzionale, tanto che «*il ruolo “salvifico”, acquisito da Napolitano nel corso del primo mandato a causa della crisi sistemica, sembra quasi istituzionalizzarsi attraverso la sua rielezione la quale colora il modello parlamentare italiano durante i periodi di crisi di una spiccata sfumatura dualista*» (p. 175).

²⁵⁸ Sul tema F. MODUGNO, *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell’ordinamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 173/174, 2011, pp. 131-148.

CAPITOLO II

L'INIZIO DELLA CRISI. LE DIMISSIONI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO

SOMMARIO: 1. Le ragioni di uno studio sulle dimissioni. – 2. Profili di teoria generale a partire dal diritto privato. – 3. La rinuncia nel diritto pubblico. – 4. Le dimissioni del Presidente del Consiglio come atto di rinuncia. – 5. Cause delle crisi e obbligatorietà delle dimissioni: distinzioni concettuali. – 6. Casi di dimissioni obbligatorie: *a)* le dimissioni di cortesia; *b)* Le dimissioni a seguito di elezioni politiche; *c)* Le dimissioni del Governo in caso di morte del Presidente del Consiglio, di impedimento permanente o per incompatibilità con altra carica; *d)* Le dimissioni a seguito di condanna all'interdizione dai pubblici uffici comminata al Presidente del Consiglio; *e)* Le dimissioni a seguito di un voto negativo nei procedimenti fiduciari. – 7. Le dimissioni facoltative. – 8. Il ruolo del Consiglio dei ministri nell'assunzione della decisione. – 9. La presentazione delle dimissioni come atto di impulso per l'attivazione dei poteri presidenziali.

1. *Le ragioni di uno studio sulle dimissioni*

L'analisi delle crisi di governo (e del relativo ruolo del capo dello Stato in tale delicata fase per la vita istituzionale del Paese) non può prescindere da una riflessione relativa alle dimissioni del Presidente del Consiglio.

È stato giustamente ritenuto che «*il procedimento di formazione del Governo si apre a seguito delle dimissioni del Governo in carica [...] e si conclude con il giuramento del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei singoli Ministri nelle mani del Presidente della Repubblica ex articolo 93 Cost.*»¹. In tale ricostruzione le dimissioni, però, non sono incluse nell'*iter* procedurale poiché «*sono istituito a sua volta complesso, che si compone di un momento informale (il Presidente del Consiglio dei Ministri comunica al Presidente della Repubblica la volontà di dimettersi, ma tale volontà non viene recepita in un atto immediatamente efficace, e viene resa nota all'esterno dell'ambito istituzionale con un semplice comunicato) e un momento formale (l'effettiva firma e controfirma del decreto presidenziale di*

¹G. CAVAGGION, *op. cit.*, p. 18.

accettazione delle dimissioni del Governo uscente)»². La comunicazione al capo dello Stato della volontà del Presidente del Consiglio di dimettersi non potrebbe, in tale ricostruzione, «*assurgere a fase del procedimento in senso stretto, rappresentando piuttosto il suo presupposto*» e «*le dimissioni si collocano (anche se di poco) al di là dell'orizzonte temporale del procedimento di formazione del Governo, pur essendo condizione necessaria ed elemento propedeutico per il suo avvio*»³.

Questa lettura può risultare coerente ove ci si limiti a studiare la sola formazione dell'Esecutivo, ma appare riduttiva quando l'analisi si allarga fino a ricomprendere tutte le possibili soluzioni a una crisi di governo. Come anticipato, infatti, uno dei possibili esiti della crisi è quello del mantenimento in carica dell'Esecutivo dimissionario, possibilità esclusa dalle riflessioni sulla sola formazione del Governo; pertanto, lo studio delle dimissioni e della loro natura può, senza dubbio, assumere rilievo, quantomeno relativamente ai limiti attinenti al successivo esercizio della discrezionalità del Presidente della Repubblica nella gestione della crisi e, quindi, nella risoluzione della stessa.

Viste tali premesse appare necessario introdurre l'*iter* procedurale della crisi con uno studio sulla rinuncia (*genus* di cui fanno parte le dimissioni), istituto, come noto, presente anche in altri rami dell'ordinamento giuridico. In effetti, la dottrina civilistica ha approfondito sin dalle origini l'ampio tema delle rinunce e questo consente di verificare se le riflessioni svolte in quel contesto possano costituire la base per una lettura pubblicistica del tema. In entrambe le branche del diritto, infatti, la rinuncia ha confini e contenuti abbastanza certi, ma viste le differenze che si sono sviluppate è stata segnalata la difficoltà (*rectius* l'impossibilità⁴) di delineare un unico profilo della fattispecie. Compiuta questa doverosa premessa, l'analisi partirà dall'ambito civilistico, necessario per individuare le differenze rispetto a quello pubblicistico e per delineare eventuali aspetti comuni, tali da poter aiutare una riflessione generale sul tema.

Intraprendere lo studio sulle dimissioni del Presidente del Consiglio comporta l'avvicinamento al momento genetico della crisi. Quest'ultima, infatti, deve sempre iniziare con la rinuncia del precedente Esecutivo a perseguire il programma proposto alle Camere (tanto che, anticipando una riflessione sviluppata maggiormente nelle prossime pagine, sarebbe illegittimo il rifiuto opposto dal Governo sfiduciato dal Parlamento di rassegnare le dimissioni). In effetti, contestualizzare la natura e le caratteristiche delle dimissioni può aiutare la comprensione dei comportamenti tenuti successivamente alle stesse, come, ad esempio, quello dell'ipotetico respingimento delle dimissioni da parte del capo dello Stato. Solo con le dimissioni, infatti, i poteri e la discrezionalità del capo dello Stato vengono riattivati, ma questi non possono essere considerati senza vincoli, visto

² *Ivi*, pp. 18-19.

³ *Ivi*, p. 19.

⁴ L. FERRI, *Rinuncia e rifiuto nel diritto privato*, Milano, 1960, p. 4.

che il Presidente della Repubblica, come già analizzato, ricopre una funzione di primazia nel sistema costituzionale solo negli onori, ma non nelle funzioni. Per questo appare necessario garantire l'autonoma valutazione dei singoli organi costituzionali, per evitare indebite influenze che potrebbero intaccare la loro indipendenza. Solo dopo una puntuale contestualizzazione della facoltà o dell'obbligo della rinuncia a guidare l'Esecutivo da parte del Presidente del Consiglio è possibile spostare la riflessione sulla gestione presidenziale delle crisi di governo.

2. Profili di teoria generale a partire dal diritto privato

La rinuncia è uno dei temi più interessanti per il giurista sia perché si lega alle più ampie riflessioni sul negozio giuridico sia perché, nonostante l'oggettiva centralità, difetta di una disciplina organica e di una norma di carattere generale che la configuri, tanto che si può dire che il legislatore ha posto solo una disciplina frammentaria e, volutamente, incompleta⁵. Tale scelta, infatti, rientra nella più ampia decisione di non dettare «norme per disciplinare il negozio giuridico»⁶. Il Codice civile segue il precedente della codificazione del 1865, dove si parlava «espressamente, ma indifferentemente e senza eccessiva precisione, di rinuncia, di abbandono, di ripudio senza dare tuttavia alcuna norma generale»⁷ sulla rinuncia⁸. Appoggiandosi sulle disposizioni relative al contratto, definito «centro della vita degli affari»⁹, e in particolare sull'art. 1324 c.c., sono state estese le norme

⁵ Si pensi al Codice civile, dove la rinuncia emerge collegata a singole fattispecie (es. la rinuncia alla compensazione *ex art.* 1246 c.c.) o a determinati contratti (es. l'irrinunciabilità a determinati vizi da parte del conduttore del contratto di locazione *ex art.* 1580). Sul punto si veda F. MACIOCE, *Rinuncia (Diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Milano, 1989, pp. 923-924; G. SICCHIERO, *Rinuncia*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, vol. XVII, Torino, 1998, p. 653.

⁶ *Relazione al Re del Ministro Guardasigilli sul Codice civile*, n. 604.

⁷ S. PIRAS, *La rinuncia nel diritto privato*, in *Annali Università di Camerino*, Napoli, 1940, p. 2, nota 4.

⁸ Una delle prime apparizioni (se non addirittura la prima) del termine "rinuncia" si rinviene nel *Code Napoléon*, quando l'art. 621 prevede la possibilità di rinunciare all'usufrutto con atto unilaterale e formale, cfr. G. IACCARINO, *La rinuncia nel diritto italiano*, Napoli, 2020, p. 5.

⁹ *Relazione*, cit.

Un tema centrale è quello dell'autonomia del privato di modificare, integrare e derogare la disciplina codicistica. Sui limiti dell'autonomia privata nella modifica dei rimedi contrattuali previsti dall'ordinamento si rinvia a E. PESCE, *I rimedi dell'autonomia*, Pisa, 2022, che sembra idealmente riprendere A.M. BENEDETTI, *Autonomia privata procedimentale. La formazione del contratto fra volontà e legge*, Torino, 2002, ove al termine di una lunga e approfondita riflessione ritiene che l'autonomia privata e i procedimenti contrattuali non sono termini da concepire in una relazione d'incompatibilità, ma, al contrario, «la "formazione del contratto" sfugge all'esclusiva legislativa, per essere attratta, nei limiti su cui si è ragionato, (anche) nell'area di operatività dell'autonomia pri-

dettate per i contratti agli atti unilaterali tra vivi aventi contenuto patrimoniale¹⁰. Come si può leggere nella Relazione, infatti, «è ovvio pure per il nuovo codice che gli atti unilaterali stessi possono ricevere disciplina dalle norme sul contratto solo per ciò che con questi hanno di comune; ed è ovvio altresì che la menzione della categoria di atti unilaterali tra vivi a contenuto patrimoniale non esclude la possibilità di un'estensione analoga delle norme applicate anche ad atti unilaterali di natura non patrimoniale»¹¹. Questa estensione della disciplina contrattuale agli atti unilaterali tra vivi sembrerebbe riferibile solo a quelli recettizi¹², tra i quali non può farsi rientrare la rinuncia¹³. Gli effetti della rinuncia, infatti, si esauriscono nella sfera giuridica del dichiarante e non necessitano per la loro

vata: la "libertà configurativa" che i privati possono esplicare in tale direzione non attenta, a nostro avviso, a superiori quanto discutibili "ripartizioni di competenza" tra ordinamento e privati. Ma, semmai, rappresenta una sorta di "riappropriazione" di un aspetto – quella verifica dell'an, del quando o del dove del contratto – ab origine del tutto sprovvisto di disciplina normativa, e affidato, piuttosto, al naturale evolversi delle regole create dalla prassi o dalla giurisprudenza» (p. 434).

Per una lettura costituzionalistica dell'autonomia privata, cfr. M. ESPOSITO, *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Padova, 2003, che si inserisce nel fortunato filone che vede in P. BARI-LE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953 uno dei più fulgidi esempi di lettura di temi privatistici in chiave pubblicistica.

¹⁰ Corte cass., I sez. civ., sent. 6 maggio 2015, n. 9127 ha ritenuto, ad esempio, che le norme in tema di interpretazione dei contratti di cui all'art. 1362 ss. c.c., in ragione del rinvio ad esse operato dall'art. 1324 c.c., si applicano anche ai negozi unilaterali, nei limiti della compatibilità con la particolare natura e struttura di tali atto, sicché, mentre non può aversi riguardo alla comune intenzione delle parti, ma solo all'intento proprio del soggetto che ha posto in essere il negozio, restando fermo il criterio dell'interpretazione complessiva dell'atto.

¹¹ *Relazione*, cit.

¹² Secondo la lettura di F. BENATTI, *La responsabilità precontrattuale*, Milano, 1963, p. 26 («Benché l'art. 1337 sia stato dettato in tema di contratto, appare tuttavia legittimo chiedersi – in ossequio a quanto dispone l'art. 1324 c.c. – se un obbligo di comportarsi secondo buona fede sia configurabile anche nella fase di formazione degli atti unilaterali tra vivi a contenuto patrimoniale. La soluzione negativa alla questione mi pare sicura per quanto riguarda i negozi recettizi: poiché essi sono caratterizzati dalla mancanza di un destinatario, non si instaura quella "relazione sociale" tra due soggetti che sola giustifica la regola dell'art. 1337», mentre appare applicabile ai negozi recettizi visto che «mirano a soddisfare [...] la protezione dei contraenti non in quanto partecipi alla preparazione di un atto, bensì in quanto interessati agli effetti che esso tende a realizzare»).

Per una rassegna degli atti unilaterali negoziali, cfr. F. GALGANO, *Il negozio giuridico*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo*, Milano, 2002, pp. 232-241. Il criterio discrezionale tradizionale è, tuttavia, contestato da G. GIAMPICCOLO, *Dichiarazione recettizia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 384-390, il quale ritiene che «la dichiarazione recettizia è non tanto una dichiarazione a indirizzo o notificazione necessari, quanto una dichiarazione a ricezione necessaria, poiché in tutti i casi – quale che ne sia il mezzo, il modo o l'occasione – è per l'appunto questo l'evento che unicamente rileva a completare la fattispecie», p. 387). V. ROPPO, *Il contratto*, Milano, 2011, pp. 27-29 preferisce parlare di atti *intrusivi* e *non intrusivi*, richiedendo per i primi un'autorizzazione o un consenso del soggetto che viene inciso, che, a seconda della graduazione dell'intrusione, richiede un accordo con l'altra parte (ad esempio, il recesso convenzionale è l'esercizio di un potere concordato).

¹³ Esemplificativamente G. GIAMPICCOLO, *La dichiarazione recettizia*, Milano, 1959, p. 90.

realizzazione di alcuna comunicazione al terzo¹⁴. La rinuncia, quindi, è un atto unilaterale che non ha carattere recettizio e di regola non produce effetti obbligatori per il rinunciante, mentre i terzi sono destinatari solo di effetti riflessi, mediati e indiretti prodotti dal negozio¹⁵. Inoltre, per la rinuncia è secondario individuare quando l'atto assuma efficacia giuridica per i terzi, visto che tale momento, *ex art. 1334 c.c.*¹⁶, si ha quando gli stessi vengono a conoscenza del destinatario, mentre la rinuncia, essendo un atto non recettizio, è perfetto fin dal momento in cui il suo autore ha estrinsecato la volontà di compierla.

Essendo necessario individuare un significato minimale della rinuncia, è stato affermato che questa consista nell'«atto essenzialmente unilaterale con cui il titolare di una posizione di potere se ne spoglia volontariamente»¹⁷. L'atto di rinuncia, che ha causa neutra non potendosi ricondurre né alla categoria dell'onerosità né a quella della gratuità¹⁸, non è revocabile¹⁹, ha forma variabile²⁰, può subire l'apposizione di condizioni²¹ e comporta la perdita di un diritto da parte del disponente²². Il negozio rinunciativo ha un effetto, quindi, primariamente abdi-

¹⁴ L.V. MOSCARINI, *Rinuncia (Diritto civile)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 6.

¹⁵ A. ASTONE, *Contratto negozio regolamento contributo allo studio del negozio unilaterale*, Milano, 2008, p. 287.

¹⁶ Art. 1334 c.c. («Gli atti unilaterali producono effetto dal momento in cui pervengono a conoscenza della persona alla quale sono destinati»).

¹⁷ P. CENDON, *Commentario al codice civile*, vol. VI, Milano, 2008, p. 557.

¹⁸ L. BOZZI, *La negoziabilità degli atti di rinuncia*, Milano, 2008, p. 98. R. QUADRI, *La rinuncia al diritto immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, 2018, pp. 58-76 sostiene che sia una causa variabile (utilizzando la formula «polivalenza funzionale dell'atto di rinuncia»), mentre G. GORLA, *L'atto di disposizione dei diritti*, in *Annali della Regia Università di Perugia*, Padova, 1936, pp. 54-73; 75-76 parla di acausalità, essendo assente un fenomeno di attribuzione patrimoniale. Per una parte della dottrina, invece, la rinuncia avrebbe uno schema negoziale incompleto destinato a fondersi, e quindi a integrarsi, con la causa del singolo negozio concreto i cui si inserisce (M. GIORGIANNI, *Causa del negozio giuridico (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, p. 565).

¹⁹ A. BOZZI, *Rinuncia (diritto pubblico e privato)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XV, Torino, 1968, pp. 1146-1147; E. GIANTURCO, *Sistema di diritto civile italiano*, Napoli, 1909, p. 225; S. ROMANO, *La revoca degli atti giuridici privati*, Padova, 1935, p. 302. *Contra* L.V. MOSCARINI, *op. cit.*, p. 6.

²⁰ L.V. MOSCARINI, *op. cit.*, pp. 6-7.

²¹ Corte cass., III sez. civ., sent. 27 giugno 1990, n. 6546 ritiene che la rinuncia di un soggetto a un diritto nell'ambito di un rapporto contrattuale può essere subordinata alla condizione potestativa sospensiva di una rinuncia ad un altro diritto derivante dal rapporto dell'altro contraente. In tal caso la prima rinuncia, che normalmente realizza un negozio giuridico unilaterale, può assumere, in relazione all'altra, la natura di negozio giuridico bilaterale, anche di carattere transattivo, ove le due rinunzie si pongano, secondo le volontà dei rinuncianti, non in modo autonomo, ma in posizione di corrispettività, tenuto conto dei reciproci sacrifici e vantaggi.

²² Un'eccezione è la *derelezione*, dove è necessario un comportamento e non solo l'*animus dereelinquendi*. Sul punto E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, in *Trattato di diritto civile ita-*

cativo (dovendosi escludere, quindi, le cc.dd. rinunce traslative²³ e liberatorie²⁴). Anche in ambito processuale civile sono previste varie forme di rinuncia: all'eccezione di nullità degli atti (art. 157 c.p.c.), agli atti (artt. 306, 608-bis e 629 c.p.c.), all'audizione dei testi (art. 245 c.p.c.), all'impugnazione e alle domande non riproposte in appello (artt. 329 e 346 c.p.c.), al ricorso per cassazione (artt. 390 e 391 c.p.c.). È importante sottolineare, inoltre, che quando la rinuncia comporti una disposizione del diritto dedotto in giudizio, l'atto deve essere compiuto o sottoscritto dalla parte personalmente o da un suo procuratore speciale (per es., artt. 306 e 390 c.p.c.)²⁵. Di norma si tratta di atto unilaterale non sottoposto al consenso dell'altra parte, salvo che la posizione di vantaggio non sia comune a entrambe (art. 306, comma 1, c.p.c.).

L'ordinamento, però, prevede alcuni casi di irrinunciabilità, in particolare quando il soggetto sia investito di una determinata posizione giuridico-soggettiva in funzione di tutela di interessi altrui, oppure quando la garanzia dello stesso interesse individuale coincida, secondo la valutazione dell'ordinamento, con un interesse generale della collettività (ovvero con quello di un gruppo intermedio). In questo senso, l'irrinunciabilità o la regolamentazione della rinuncia (come avviene, ad esempio, con l'esecutore testamentario *ex* art. 702 c.c. o con il c.d. fiduciario nelle disposizioni anticipate di trattamento²⁶) di certe posizioni giuridico-soggettive complesse, quali quelle ricondotte alla categoria del c.d. ufficio di diritto privato (come, ad esempio, il tutore)²⁷, deriva dall'inerenza di tali situazioni rispetto alla tutela di interessi di soggetti diversi dal

liano diretto da F. Vassalli, vol. XV, tomo 2, Torino, 1955, p. 127; G. DEIANA, *Abbandono* («Derelectio»), in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958, pp. 5-16.

²³ In questo caso il rinunciante intende trasferire, ad altro soggetto, il diritto reale di cui è titolare, ad esempio l'art. 1070 c.c. relativo all'abbandono del fondo servente.

²⁴ La rinuncia liberatoria ha come effetto principale l'estinzione dell'obbligo di contribuire alle spese del mantenimento della cosa comune (es. art. 1104 c.c.).

²⁵ Sul tema già G.A. MICHELI, *La rinuncia agli atti del giudizio*, Padova, 1937, spec. pp. 31-65. Lo stesso autore definisce la rinuncia come «l'abbandono di una posizione giuridica *da parte di chi ne è titolare*» (p. 2).

²⁶ Legge 22 dicembre 2017, n. 219, art. 4.

²⁷ V. FROSINI, *Osservazioni sulla struttura giuridica d'ufficio*, in *Rivista di diritto civile*, I, 1964, pp. 141-149, secondo cui l'ufficio «trova rilevanza [...] proprio in quell'esperienza giuridica che si incentra nel nostro ordinamento positivo» (p. 148); F. MACIOCE, *Ufficio (Diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, pp. 641-669. Per S. PUGLIATTI, *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Milano, 1935, p. 26 «la nozione dell'ufficio delineata in termini generali, ha un notevole valore costruttivo, di cui la nostra dottrina non s'è resa ben conto»; tema poi ripreso anche in IDEM, *Programma introduttivo di un corso sulla rappresentanza in diritto privato*, in IDEM, *Studi sulla rappresentanza*, Milano, 1965, pp. 522-525. Per una recente rilettura del pensiero di Pugliatti sul tema, si rinvia a R. DI RAIMO, *Ufficio di diritto privato, natura del «potere» dispositivo, e fondamento variabile dell'iniziativa negoziale*, in S. CICCARELLO-A. GO-RASSINI-R. TOMMASINI (a cura di), *I Maestri italiani del diritto civile. Salvatore Pugliatti*, Napoli, 2016, pp. 457-477.

titolare²⁸. L'irrinunciabilità di altre posizioni giuridico-soggettive strettamente inerenti alla persona del titolare, o quantomeno non necessariamente alla tutela di interessi di terzi (quali il diritto del lavoratore al salario o alle ferie o il diritto agli alimenti), si spiega, invece, in ragione del fatto che l'ordinamento tutela un interesse generale della collettività, per cui nessuno possa essere privato di quei determinati interessi²⁹.

Una prova della particolare sensibilità dell'ordinamento per gli uffici di diritto privato, emerge dalla gradualità con cui viene regolata la rinuncia nei diversi istituti: il tutore può chiedere al giudice tutelare di essere esonerato dall'incarico nel caso in cui l'ufficio sia divenuto soverchiamente gravoso e vi sia altra persona atta a sostituirlo³⁰ (e tale procedimento è estendibile in via analogica alla curatela, pur in assenza di disposizioni in merito); per l'amministratore di sostegno si prevede, invece, solo la revoca, tanto che è la prassi giudiziaria ad aver riconosciuto la rinuncia esclusivamente per specifici motivi e con la necessità di indicare un sostituto che abbia manifestato la volontà di subentro, lasciando, però, sempre al giudice o al P.M. la decisione finale sulla richiesta.

Inoltre, si prevedono delle irrinunciabilità relativamente ad alcuni diritti futuri o aspettative, che vanno considerate, però, straordinarie (es. art. 458 c.c. in tema di patti successori)³¹.

Nel diritto privato sono presenti altre figure affini alla rinuncia³². Si pensi, in particolare, al recesso, che è l'atto volontario in virtù del quale una parte di un rapporto giuridico, e per questo tenuta determinati obblighi, dichiara di volersi ritirare dal rapporto stesso³³. Il recesso è un mezzo di scioglimento del vincolo in contrapposizione al principio del *pacta sunt servanda* proclamato dall'art. 1372 c.c. ed è, come la rinuncia, un negozio giuridico unilaterale. Individuata questa analogia è facile, però, distinguere i due istituti. In primo luogo, il recesso è collegato a un rapporto interpersonale tra due o più soggetti, mentre la rinuncia prescinde da qualsiasi rapporto con altri soggetti. *In secundis* il recesso è un negozio unilaterale di secondo grado in quanto si basa sul negozio principale

²⁸ A.M. BENEDETTI, *Privato e pubblico nell'ufficio di esecutore testamentario*, in *Diritto delle successioni e della famiglia*, n. 1/2023, p. 3, pur criticando l'impostazione, rileva che il «titolare di un "ufficio" [...] è finalizzato alla salvaguardia di interessi di natura privata, ma di rilevanza anche pubblica».

²⁹ C. ARGIROFFI, *Degli alimenti*, Milano, 2009, p. 225; P. ALBI, *Indisponibilità dei diritti, inderogabilità delle norme, effettività dei diritti nel rapporto di lavoro*, in L. ZOPPOLI (a cura di), *Lavoro ed esigenze dell'impresa fra diritto sostanziale e processo dopo il Jobs Act*, Torino, 2017, pp. 145-148.

³⁰ L'art. 383 c.c. prevede che l'esercizio delle funzioni debba protrarsi fino a che il nuovo tutore non abbia assunto l'incarico con la prestazione del giuramento.

³¹ P. PERLINGIERI, *I negozi su beni futuri*, vol. I, *La compravendita di "cosa futura"*, Napoli, 2010 (ed. orig. Napoli, 1962), p. 24.

³² Si pensi all'abbandono, alla revoca e al rifiuto.

³³ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. 3, *Il contratto*, Milano, 2000, p. 736 ss.

dal quale si può recedere per accordo tra le parti *ex art.* 1373 c.c. o per legge (come a esempio il recesso per giusta causa previsto nel contratto di lavoro subordinato *ex art.* 2119 c.c.), mentre la rinuncia non ha pluralità di fonti, ma discende esclusivamente dalla volontà del suo autore. Inoltre, il recesso produce direttamente effetti sulla sfera giuridica altrui, facendo venire meno con effetto *ex nunc* la parte del rapporto obbligatorio non ancora eseguita, mentre la rinuncia produce nella sfera giuridica dei terzi effetti indiretti, occasionali e riflessi³⁴. Il recesso influisce, inoltre, sul rapporto sia sul lato attivo sia sul lato passivo producendo l'estinzione dello stesso per volontà di una sola parte, mentre la rinuncia, provocando la perdita di una determinata situazione giuridica da parte di chi la compie, incide solo sul lato attivo del rapporto³⁵. In buona sostanza, la rinuncia si riferisce alla posizione del rinunciante titolare di una situazione soggettiva attiva, mentre il recesso comporta il venir meno delle situazioni sia attive che passive ricollegate al rapporto stesso. Infine, oltre a essere unilaterale, il negozio di recesso è anche recettizio, in quanto per produrre i suoi effetti tipici necessita di pervenire all'altra parte: dato, infatti, che limita la sfera giuridica della controparte, il recesso produce un'asimmetria fra le posizioni contrattuali, quindi, l'ordinamento si assicura che il soggetto toccato dalla decisione della parte sia quanto meno avvisato della sorte del contratto³⁶. Si segnala, però, che talvolta la terminologia usata dal legislatore nel descrivere i due istituti è confusionaria. Ad esempio, si pensi quando gli artt. 1722 e 1727 c.c. parlano della rinuncia del mandatario, mentre si tratta, in realtà, di un'ipotesi di recesso.

Il termine dimissioni, invece, è utilizzato per indicare, in realtà, l'atto di recesso dal contratto di lavoro quando questo venga esercitato volontariamente dal lavoratore. Con le dimissioni il recedente esercita il suo diritto di porre unilateralmente un termine finale al contratto che ne sia sprovvisto (contratto a tempo indeterminato) e la cui durata non sia individuabile in base alla specialità del rapporto³⁷ o prima del termine previsto (contratto a tempo determinato). Le dimissioni, come il licenziamento, costituiscono un atto unilaterale, potestativo, recettizio avente carattere dispositivo relativamente alla risoluzione del rapporto, ma si segnala che è necessario che ci sia un preavviso affinché dispieghino la loro efficacia. Il mancato rispetto del periodo di preavviso, previsto solitamente nei contratti collettivi di lavoro nazionale in cui il dipendente risulta essere inquadrato in base al tipo di attività svolta, comporta che il lavoratore incorra in un'inadempienza contrattuale e questa, se contestata dal datore di lavoro, porta all'irrogazione di una

³⁴ G. IACCARINO, *op. cit.*, p. 50.

³⁵ T. MONTECHIARI, *I negozi unilaterali a contenuto negativo*, Milano, 1996, p. 12.

³⁶ G. PAOLI, *Recesso (diritto civile)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XV, Torino, 1967, p. 1028. Lo stesso autore ritiene che non sembra potersi configurare una rinuncia al diritto di recesso sia perché viene tutelata la libertà di recedere sia perché il fine del recesso perderebbe di senso.

³⁷ *Ivi*, p. 1038.

sanzione economica nei confronti del dipendente stesso³⁸. Qualora, invece, sussista una giusta causa le dimissioni senza preavviso sono legittime (come, ad esempio, quando il lavoratore subisca un'illegittima riduzione della retribuzione³⁹). Le dimissioni, infine, sono solitamente revocabili entro sette giorni⁴⁰, proprio perché in ambito giuslavoristico la tutela del lavoratore è al centro dell'intero sistema, volendo che ci sia una ponderazione attenta degli effetti della scelta.

3. La rinuncia nel diritto pubblico

Per studiare la rinuncia nel diritto pubblico è opportuno partire dalle riflessioni, in realtà non molto numerose⁴¹, che si sono sviluppate nell'ambito del diritto amministrativo. In effetti, accogliendo la lettura della rinuncia come negozio giuridico abdicativo, i cui effetti si risolvono nel puro e semplice distacco del vantaggio giuridico dal suo titolare⁴², la dottrina amministrativistica fin dalle origini ha ritenuto che possano costituire oggetto della rinuncia, oltre ai diritti soggettivi, anche gli *status*⁴³, cioè posizioni giuridiche complesse, «*purché la rinuncia ad essi sia sempre contemporaneamente rinuncia a diritti [...] dei quali però si limita la rinunziabilità alle ipotesi di espressa previsione normativa, ovvero a quelle di mancanza di previsione, ove non ostino motivi di impossibilità logica o giuridica o di contrasto della rinuncia con la morale o con l'ordine pubblico, oppure ove non sussistano casi di unione dei diritti a doveri che con la rinuncia diverrebbero impossibili a compiersi*»⁴⁴.

³⁸ Solitamente il datore di lavoro trattiene una parte dell'ultimo salario.

³⁹ Cass., sez. lav., sent. 8 maggio 2008, n. 11364.

⁴⁰ Legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 4, comma 21.

⁴¹ Già per C. FERRARI, *Rinuncia (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991, p. 1 «*scarsa attenzione è invero dedicata dalla dottrina amministrativistica alla rinuncia [...], benché i problemi di determinazione concettuale nonché quelli delle ipotesi di attuazione che essa presenta non siano provi di interesse*». Si segnala il volume di N. PAOLANTONIO, *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, Napoli, 2003, concentrato in particolare, però, sulla parte processualistica.

⁴² Per un'analisi sulla recettività degli atti amministrativi, si rinvia a G. GARDINI, *L'atto amministrativo cd. "recettizio" e la sua comunicazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1995, pp. 371-413.

⁴³ Sul punto già O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte III. Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana scienze giuridiche*, vol. XXII, 1896, pp. 195-201, che ha suddiviso l'analisi della rinuncia in base che sia riferita agli *status* negativi (dove «*lo Stato limita negativamente la sua signoria e riconosce una sfera del singolo sottratta al suo imperio*», p. 196), attivi («*la somma delle pretese, che l'individuo come tale ha di fronte allo Stato*», p. 197) e alle facoltà legate agli *status*. L'intero articolo è stato pubblicato nei voll. XIX, XX, XXI, XXII della *Rivista* (ora si trova completo in IDEM, *Scritti giuridici scelti. Gli atti amministrativi*, III, Napoli, 1992, pp. 237-653).

⁴⁴ C. FERRARI, *op. cit.*, p. 1.

Successivamente la dottrina giuspubblicistica, nel momento in cui è iniziata a emergere la riflessione sui diritti pubblici subiettivi⁴⁵, si è divisa tra il ritenere tutti i diritti rinunciabili⁴⁶ oppure irrinunciabili, in virtù della natura pubblicistica degli stessi⁴⁷. Vari sono i rilievi sollevati ad ambedue le teorie. Alcune critiche alla teoria della generale rinunciabilità dei diritti da un lato richiamavano la presenza nell'ordinamento pubblicistico di norme di legge che espressamente dispongono l'irrinunciabilità di certi diritti (es. quello elettorale⁴⁸), mentre dall'altro affermavano che «è errato ritenere che l'interesse che forma oggetto di un diritto soggettivo sia tale solo se apprezzato dal suo titolare, donde appunto la libera rinunciabilità del diritto stesso, poiché detto interesse forma oggetto di un diritto non in conseguenza dell'apprezzamento del titolare bensì della legge, che mentre riconosce la libertà dell'esercizio o del non esercizio del diritto può non riconoscere quella dispositiva ossia abdicativa o di rinuncia»⁴⁹. Per quanto riguarda l'opposta teoria, che sostiene l'irrinunciabilità assoluta dei diritti, proprio a causa del loro carattere pubblicistico, è stato osservato che non è vero che tutti i diritti soggettivi pubblici sono irrinunciabili per il fatto che in essi è predominante l'interesse collettivo e «l'arbitrio individuale non può sovrapporsi all'interesse collettivo»⁵⁰, ma è necessario comprendere l'essenza della posizione giuridica, andando a individuare la natura della stessa, legandovi l'irrinunciabilità quando quest'ultima sia posta a tutela dell'interesse collettivo e generale⁵¹.

Le situazioni giuridiche nell'ambito del diritto pubblico non sono, però, concettualmente omogenee, tanto che non si può sostenere l'indiscriminata rinunciabilità delle stesse. Il dato che alcuni rapporti possano essere ricondotti sia all'interesse della pubblica amministrazione che a quello dei privati impone una diversa considerazione degli stessi, se non altro perché è sempre presente, oltre

⁴⁵ Teorizzazione che si deve a G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Friburgo, 1892 (trad. it. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, 1912), ma ripresa e sviluppata da S. ROMANO, *Teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Primo trattato di diritto amministrativo diretto da V. E. Orlando*, vol. I, Milano 1897, pp. 109-210. Sulle differenziazioni tra Romano e Jellinek (criticato per l'incompletezza dei «presupposti stessi su cui la classificazione si fonda», p. 140) si rinvia a M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in A. MAZZACANE (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986, pp. 314-323.

⁴⁶ Tra i primi A. CARAPPELLE, *Sull'ammissibilità della rinuncia all'anzianità di carriera*, in *Rivista di diritto pubblico e delle pubbliche amministrazioni in Italia*, II, 1911, p. 9, per il quale «quando la legge per una ragione d'interesse sociale vieta la rinuncia ad un diritto, nega per sé stesso il diritto, non potendosi concepire un diritto che non sia rinunciabile, perché la rinunciabilità è nell'essenza stessa del diritto».

⁴⁷ Teorie riportate in L. RAGGI, *op. cit.*, pp. 59-68.

⁴⁸ *Ivi*, p. 59.

⁴⁹ C. FERRARI, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁰ L. RAGGI, *op. cit.*, p. 59.

⁵¹ Oggi, ad esempio, quando si tratti di diritti legati alla dignità dell'uomo.

a quello generale, anche un interesse personale (oppure, se si preferisce, un interesse pubblico accanto a quello del singolo). Nei rapporti tra la pubblica amministrazione e il singolo è sicuramente possibile la rinuncia all'interno di un negozio di diritto privato⁵², mentre, anche se è stata esclusa la rinunciabilità dell'interesse legittimo in ragione della funzionalizzazione di tale situazione giuridica soggettiva⁵³, è preferibile seguire la recente impostazione per cui «*anche nei riguardi della situazione di interesse legittimo, l'interesse effettivo che l'ordinamento intende proteggere è quindi sempre l'interesse ad un bene della vita che l'ordinamento, sulla base di scelte costituzionalmente orientate confluite nel disegno codicistico, protegge con tecniche di tutela e forme di protezione non più limitate alla demolizione del provvedimento ma miranti, ove possibile, alla soddisfazione completa della pretesa sostanziale*»⁵⁴. È possibile, quindi, aprire alla rinunciabilità anche in questa sfera, data la centralità dell'interesse a un bene della vita del singolo, la cui concretizzazione va affidata precipuamente a quest'ultimo. L'interesse pubblico, quindi, ha anche in tale situazione giuridica soggettiva una posizione centrale, ma non al punto da annullare in ogni caso l'interesse privato, che, anzi, con il tempo è diventato meritevole di tutela autonoma⁵⁵.

La nuova visione dell'interesse legittimo e dei diritti pubblici non si allontana dall'intuizione secondo cui «*un diritto subiettivo, solo perché diritto è rinunciabile; e [...] che non è vero che il diritto subiettivo pubblico, proprio perché pubblico, sia irrinunciabile*»⁵⁶, identificando, così, una situazione analoga a quella privatistica. Quindi «*nel silenzio della legge, per il vigore del principio di libertà, nulla osta affinché anche i diritti pubblici possano rinunciarsi*»⁵⁷, a meno che non si rea-

⁵² N. PAOLANTONIO, *op. cit.*, pp. 123 ss.

⁵³ *Ivi*, p. 249 ss.

⁵⁴ Cons. St., Ad. pl., sent. 23 marzo 2011, n. 3, Diritto punto 2.2, operando un decisivo avvicinamento tra diritto soggettivo e interesse legittimo, già iniziato con Corte cass., SS.UU., sent. 22 luglio 1999, n. 500.

⁵⁵ *Contra*, con una lettura fondata sul principio di solidarietà che potrebbe essere sostenuta ancora oggi, C. FADDA, *Sulla teoria delle rinunzie nel diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, I, 1909, pp. 27-28 («*Il principio della solidarietà sociale mostra che il diritto pubblico è dato all'individuo non per sé solo, ma nell'interesse comune e quindi è un diritto che, in misura più o meno larga, ha congiunto con sé il dovere civico. Se il diritto è in genere un interesse tutelato dall'ordinamento giuridico, nel diritto pubblico questo interesse è legato a quello della comunione sociale. Non è quindi possibile che il cittadino si svesta a suo arbitrio di questo diritto senza un riguardo di sorta per l'interesse generale. Vuol dire che l'ordinamento giuridico, tenuto conto di tutte le circostanze, valuterà se questo legame, che stringe l'interesse del singolo all'interesse generale, sia tale da permettere la rinuncia al diritto senza ledere quest'interesse o per lo meno senza lederlo in tale misura da esigere il vincolo della libertà individuale. È tutta questione di apprezzamento e di opportunità*»). La riflessione di Fadda parte dal volume di W. SCHÖNBORN, *Studien zur Lehre von Verzicht öffentlichen Recht*, Lipsia, 1908.

⁵⁶ L. RAGGI, *op. cit.*, pp. 69-72.

⁵⁷ *Ivi*, p. 72.

lizzi un'incompatibilità logico-giuridica della rinuncia (es. quella al diritto ad adempiere un dovere, che comporterebbe alla rinuncia a un dovere) o si crei un conflitto con l'ordine pubblico (e la morale)⁵⁸. Questa dottrina sosteneva l'assoluta irrinunciabilità di diritti pubblici da parte dello Stato o dei suoi organi nell'esercizio dell'attività amministrativa, potendo il primo sempre disporre delle proprie funzioni con l'attività legislativa⁵⁹. Proseguendo tale ragionamento, per quanto riguarda i privati, dopo aver individuato tre categorie di diritti, e segnatamente i diritti di libertà, i diritti politici e i diritti civili⁶⁰ (oggi definiti come civili, cioè quelli che richiedono prestazioni positive da parte dello Stato), si sottolineava l'irrinunciabilità dei primi⁶¹, la rinunciabilità dei secondi – nei soli casi nei quali l'ordinamento lo permetta⁶² – mentre per i terzi era «*inammissibile il raggrupparli tutti insieme in una categoria unica; come [è] impossibile porre norme generali circa la loro rinunciabilità*»⁶³. È stato notato che la teoria esposta sembra aver avuto uno sviluppo contraddittorio⁶⁴, visto che precedentemente aveva mostrato una posizione favorevole alla generale rinunciabilità, per poi operare in concreto, invece, delle diversificazioni che sembrerebbero andare in senso contrario. Sulla stessa linea, è stata sottolineata l'irrinunciabilità dei diritti pubblici sia da parte dell'amministrazione sia da parte dei privati, quando si tratti di diritti riconosciuti nell'interesse generale⁶⁵. Quindi sarebbero rinunciabili le sole situazioni giuridiche soggettive ove prevalga l'interesse privato, ma

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ivi*, pp. 85-87. Anche oggi non esiste, come noto, una riserva di amministrazione, con la possibilità di adottare, quindi, le c.d. leggi provvedimento. Sul punto si rinvia a G.U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2007, pp. 319-344.

È stato notato che l'attuale legislazione si caratterizza per l'incidenza su un numero determinato e molto limitato di destinatari e per un contenuto particolare e concreto. Per una ricostruzione sull'«*amministrare per legge*» si rinvia a S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007, pp. 125-181. Per la riconducibilità delle leggi provvedimento al più ampio fenomeno della crisi della legge si veda F. MODUGNO, *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in IDEM (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, pp. 1-72.

⁶⁰ Riprendendo la definizione di S. ROMANO, *Teoria*, cit., p. 143.

⁶¹ L. RAGGI, *op. cit.*, pp. 94-100.

⁶² *Ivi*, pp. 100-107. In tal senso anche L. TUMIATI, *Le rinunce nel diritto pubblico*, in *Il Filangieri*, n. 2/1914, p. 234 («*Affinché dunque il singolo possa efficacemente rinunciare ad un dir. pubb. occorre che l'ordinamento giuridico gli riconosca o gli accordi questa facoltà, dandogli il mezzo di manifestare la propria volontà con giuridica efficacia in un campo, che, altrimenti, alla sua azione sarebbe necessariamente sottratto*»).

⁶³ L. RAGGI, *op. cit.*, p. 109.

⁶⁴ Come sottolinea C. FERRARI, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁵ G. TREVES, *Il problema della rinuncia nel diritto amministrativo*, in *Studi in memoria di Zanobini*, vol. II, Milano, 1965, p. 571.

ciò si potrebbe desumere solo da una esplicita disposizione legislativa⁶⁶ (come, ad esempio, nel caso della rinuncia alla prescrizione).

La rinuncia agli *status*, a cui abbiamo accennato in fase di apertura del paragrafo, richiede qualche riflessione aggiuntiva, visto che si tratta di situazioni che ricomprendono elementi attivi e passivi, cioè essenzialmente diritti e doveri, la cui contrapposizione non è di impedimento, ma, anzi, caratterizza lo *status*⁶⁷. È essenziale, quindi, stabilire se lo *status* sia idoneo o meno a costituire oggetto di rinuncia. È stato notato «che nella sua integralità lo *status* non sia rinunziabile, per la ragione evidente che le posizioni passive che in esso rientrano non sono rinunziabili»⁶⁸, potendosi rinunciare limitatamente alle posizioni attive, cioè ai diritti. Anche per gli *status* è possibile, però, estendere la lettura della possibilità della rinuncia, a patto che non sia presente una disposizione che lo vieti. Un esempio riguarda la cittadinanza, lo *status* forse più importante in un ordinamento. La legge 5 febbraio 1992, n. 91, infatti, prevede la rinuncia alla cittadinanza italiana da parte del cittadino italiano in possesso della cittadinanza di un altro Paese, a condizione, però, che questi risieda o stabilisca la propria residenza all'estero. L'interessato deve presentare istanza di rinuncia all'autorità diplomatica o consolare italiana nel Paese di residenza, perché l'acquisto volontario di una cittadinanza straniera e il trasferimento della residenza all'estero non producono la perdita automatica della cittadinanza italiana, salvo in forza di accordi internazionali⁶⁹. La disciplina relativa alla rinunciabilità della cittadinanza, dunque, si presta ad una lettura estensiva che potrebbe condurre a ritenere rinunciabile ogni *status*, a meno che non sia positizzato un divieto espresso.

In passato, la riflessione sugli *status* ha permesso una lettura più specifica relativa alle particolarità delle rinunzie nel diritto costituzionale. In tale ambito si è sviluppato l'uso atecnico del lemma "dimissioni", già utilizzato nel diritto privato. Le dimissioni, nel diritto costituzionale, sono quelle manifestazioni di volontà (o per alcuni, atti⁷⁰) con le quali un soggetto investito di una funzione co-

⁶⁶ *Ivi*, pp. 577-579. L'autore individua anche casi "intermedi", ad esempio quando il privato provochi l'intervento dell'amministrazione per estinguere il proprio diritto (pp. 581-582), ma lo stesso autore sembrerebbe non assimilarli a una reale ipotesi di rinuncia (al contrario di come afferma C. FERRARI, *op. cit.*, p. 3).

⁶⁷ Sul tema cfr. G. ALPA, *Status e capacità. La costruzione giuridica delle differenze individuali*, Bari-Roma, 1993; M. RICCIARDI, *Status. Genealogia di un concetto giuridico*, Milano, 2008.

⁶⁸ C. FERRARI, *op. cit.*, p. 5.

⁶⁹ L'ordinamento italiano prevede, inoltre, all'art. 12 della legge n. 91/1992 alcuni casi nei quali la cittadinanza italiana può essere revocata, in particolare qualora il cittadino abbia svolto attività in contrasto con i doveri di fedeltà verso lo Stato (pubblico impiego o servizio militare presso uno Stato estero e non ottemperanza all'ordine del Governo italiano di lasciare la carica, l'impiego o il servizio; svolgimento del servizio militare, accettazione di impiego o carica pubblica e/o acquisto volontario di cittadinanza di uno Stato estero in guerra con l'Italia).

⁷⁰ F. CUOCOLO, *Dimissioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. V, Roma, 1989, p. 1.

stituzionale o costituzionalmente rilevante dichiara di voler cessare dalla titolarità della funzione e, quindi, dal suo esercizio. L'istituto delle dimissioni raramente è stato analizzato in modo autonomo, ma è stato trattato esclusivamente relativamente ai singoli organi studiati, come, ad esempio, Presidente del Consiglio, ministri, membri del Parlamento o Presidente della Repubblica. L'ammissibilità delle dimissioni nel diritto costituzionale, come è stato visto, può essere desunta dal principio di non mantenere un soggetto a reggere *contra voluntatem* un ufficio pubblico, quando per determinate ragioni ritenga di non poter proseguire l'incarico fino alla scadenza. Con questa lettura, più che ragionare su posizioni giuridiche attive o passive, sembrerebbe emergere una valutazione sull'idoneità a garantire un'efficace copertura dell'ufficio o della carica. Uno dei casi più antichi di rinuncia nel diritto costituzionale è l'abdicazione⁷¹. Come è stato notato il re, anche nel silenzio delle leggi, può rinunciare, tanto che dovrebbero essere presenti disposizioni o principi all'interno dell'ordinamento che lo impediscano⁷². Si pensi, ad esempio, alle storiche dimissioni di Carlo Alberto nel 1849, quando si discusse della forma dell'abdicazione, ma non sul contenuto delle stesse⁷³.

Si è riflettuto se nelle monarchie liberali, dove l'abdicazione non poteva essere ritenuta un fatto interno della famiglia regnante, alla rinuncia del re dovesse corrispondere una accettazione da parte del Parlamento (con legge⁷⁴) o di una singola camera o di un altro organo costituzionale⁷⁵. Tale possibilità è stata

⁷¹ G. RIZZO, *Abdicazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958, pp. 56-58.

⁷² L. RAGGI, *op. cit.*, p. 188.

⁷³ Il Sovrano, quando seppe che l'Impero austriaco per concludere la pace voleva la consegna in ostaggio del Principe ereditario, riuniti i generali, annunciò l'abdicazione e concluse il suo commiato dicendo «Io depongo la corona ed abduco a favore di mio figlio Vittorio Emanuele, che potrà ottenere dal vincitore migliori condizioni» (S. CILIBRIZZI, *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, vol. I, Napoli, 1939, p. 103). Carlo Alberto fu inseguito per la firma di un atto notarile di conferma dell'abdicazione verbale (è curioso notare che anche l'abdicazione di Vittorio Emanuele III è stata "raccolta" da un notaio) che avvenne a Tolosa (comune spagnolo nei Paesi Baschi). Come si può leggere in L. CIBRARIO, *Ricordi d'una missione in Portogallo al re Carlo Alberto*, Torino, 1850, p. 250 «la sera del tre d'aprile pervenne a Tolosa di Spagna, e poco dopo vi giunsero Carlo della Marmora principe di Masserano suo primo aiutante di campo, e Gustavo Ponza conte di S. Martino, incaricati d'esplorare se S.M. persisteva nell'abdicazione, ed in caso affermativo, di supplicarlo se facesse compilare un atto regolare. Carlo Alberto dichiarò di persistere in tal volontà, e della sua spontanea abdicazione fece rogare atto ad un pubblico notaio, atto semplicissimo, senza preamboli e senza spiegazioni, che non contiene fuorché l'espressione della sua ferma volontà di abdicare» (l'atto di conferma dell'abdicazione verbale redatto dal notaio Juan Fermin de Furumdarena è riportato alle pp. 347-348). Sul viaggio verso Oporto di Carlo Alberto, cfr. P. MARTINI, *Memorie intorno alla vita del re Carlo Alberto*, Cagliari, 1850, pp. 74-76.

⁷⁴ G.B. UGO, *Statuto*, in *Il Digesto italiano*, vol. XXII, Torino, 1895, p. 340.

⁷⁵ L. RAGGI, *op. cit.*, pp. 188-189, dove riporta le teorie di origine tedesca che concepiscono l'abdicazione come lo scioglimento di un rapporto bilaterale giuridico in cui «da una parte il re come privato si dimette, e dall'altra, come funzionante da organo statale accetta le sue dimissioni,

esclusa, visto che l'atto, pur con effetti generali, è stato considerato personale⁷⁶. Bisogna sottolineare che dopo l'abdicazione, viene, grazie alla linea di successione, automaticamente individuato un successore, mentre per le cariche democratiche si prevede la riattivazione di tutti quei procedimenti che devono sopporre alla vacanza dell'organo⁷⁷. Anche in ambito canonistico (dove si parla effettivamente di rinuncia all'ufficio), come è riemerso con forza nel 2013, il canone 332, par. 2, prevede che se il Pontefice «rinunci al suo ufficio, si richiede per la validità che la rinuncia sia fatta liberamente e che venga debitamente manifestata, non si richiede invece che qualcuno la accetti». In effetti, in tempi relativamente recenti, Benedetto XVI ha reso nota la sua intenzione davanti ai cardinali in un concistoro⁷⁸, come fece Celestino V nel 1294⁷⁹.

L'ammissibilità della rinuncia al trono (e, per analogia, a ogni carica pubblica) è legata allo svolgimento stesso di funzioni statuali e politiche tra le più alte e le più delicate, tanto che non sembra utile per l'interesse dello Stato lasciare che a ricoprire tali funzioni sia chi non abbia la reale volontà di farlo, con il pericolo di una stasi a causa delle negligenze del titolare. La prima e indispensabile condizione perché un soggetto ricopra una carica pubblica è sì che possa svolgerla nel miglior modo possibile, ma, soprattutto, che voglia e intenda farlo. Il *munus* pubblicistico, infatti, non si esaurisce soltanto col compimento di un atto, ma richiede una attività continuativa e costante. In passato questa interpretazione era confermata, ad esempio, dall'art. 37 del Regolamento della Camera dei deputati del 1900, che richiedeva la presenza obbligatoria ai lavori parlamentari⁸⁰, mentre tale principio sembra essere stato

presentate come privato». Tale costruzione, però, imporrebbe all'atto di accettazione delle dimissioni la controfirma ministeriale, poiché la posizione del monarca è considerata un mero rapporto giuridico e non un "diritto a regnare".

⁷⁶ S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1943, p. 225.

⁷⁷ In generale, invece, nei sistemi presidenziali il vice-presidente diviene immediatamente capo dello Stato.

⁷⁸ Seguendo, tra le altre cose, l'interpretazione procedimentale di Ugucione di Pisa dell'inizio del XIII secolo, come riporta S. VIOLI, *La rinuncia di Benedetto XVI. Tra storia, diritto e coscienza*, in *Rivista Teologica di Lugano*, n. 2/2013, pp. 203-214. Sulla rinuncia di Benedetto XVI si rinvia a G. GÄNSWEIN, *Nient'altro che la verità. La mia vita al fianco di Benedetto XVI*, Milano, 2023, pp. 197-219. Si segnala che il collegio cardinalizio si oppose al tentativo di rinuncia di Celestino III intorno al Natale del 1197, poco prima dalla sua morte («*Sed omnes cardinales una voce responderunt, quod illum conditionaliter non eligerent, dicentes, quod inauditum erat, quod summus Pontifex se deponeret*», W. STUBBS [a cura di], *Chronica Magistri Rogeri de Houedene*, vol. IV, Londra, 1871, pp. 32-33). Sul tema della rinuncia al soglio petrino cfr. V. GIGLIOTTI, *La renuntiatio Papae nella riflessione giuridica medievale*, in *Rivista di Storia del diritto italiano*, 2006, pp. 291-401 e A. FENIELLO-M. PRIGLIANO, *Papa, non più papa. La rinuncia pontificia nella storia e nel diritto canonico*, Roma, 2023.

⁷⁹ P. HERDE, *Celestino V*, in AA.VV., *La crisi del Trecento e il papato avignonese (1274-1379)*, Cinisello Balsamo, 1994, pp. 93-127.

⁸⁰ Reg. Cam. del 1900, art. 37 («*I deputati non possono assentarsi senza ottenere un congedo; sarà sempre affissa nella sala una nota dei congedi*»).

ripreso dall'art. 48-*bis* del Regolamento della Camera vigente (inserito con la riforma del 1997)⁸¹ e dall'art. 1, comma 2, del Regolamento del Senato⁸² dove si afferma che «è dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera».

La rinuncia nel diritto pubblico italiano, in generale, sembra oggi perdere il connotato dell'unilateralità, che permane, al contrario, nelle dimissioni del capo dello Stato, tanto che l'atto non va controfirmato, nonostante l'art. 89 affermi che nessun atto nel capo dello Stato è valido se non è controfirmato⁸³ (ed è stato autorevolmente sostenuto che «*abdicazioni o dimissioni [...] sono atti che presuppongono la qualifica di investito dell'ufficio, o sono compiuti dalla persona in quanto titolare dell'ufficio, e perciò da controfirmare ove sia disposto che tutti gli atti del Capo dello Stato vanno controfirmati*»⁸⁴).

Le dimissioni, in generale, producono l'effetto voluto dal titolare della carica solo a seguito dell'accettazione di un altro organo, facendo scolorire la caratteristica tipica del diritto privato dell'unilateralità, con un'emersione di profili propri dell'atto abdicativo in ambito costituzionale. Ad esempio, nell'ambito degli organi collegiali⁸⁵, si pensi al parlamentare che presenta le dimissioni, *sub specie* di comunicazione inviata al Presidente della camera di appartenenza: in questo caso il *plenum* è chiamato a votare a scrutinio segreto⁸⁶ sull'accettazione delle

⁸¹ Reg. Cam., art. 48-*bis* («È dovere dei deputati partecipare ai lavori della Camera»).

⁸² Reg. Sen., art. 1, comma 2 («I Senatori hanno il dovere di partecipare alle sedute dell'Assemblea e ai lavori delle Commissioni.»).

⁸³ In effetti appare singolare che l'atto sia firmato davanti al Segretario Generale del Quirinale, che comunica poi alle Camere le dimissioni. In senso critico della prassi sviluppatasi, G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., p. 941, nota 21; G. SCACCIA, *Il re*, cit., p. 28; G.U. RESCIGNO, *Art. 86*, cit., pp. 104-105. *Contra* N. OCCHIOCUPO, *Il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, pp. 8-9, nota 12 («Si tratta, cioè, del volontario abbandono dell'ufficio da parte del Capo dello Stato e, come tale, si dice che l'atto è "personale" e non è "atto dell'organo". [...] Da parte nostra riteniamo che l'atto di dimissioni, proprio perché è considerato "personale", non abbisognavole della controfirma né del riscontro di accettazione da parte degli altri organi costituzionali, debba presentare, in relazione soprattutto agli effetti che l'ordinamento riconnette all'atto medesimo, alcuni requisiti di forma. La manifestazione di volontà dell'interessato deve materializzarsi in un documento scritto. [...] Non riteniamo, tuttavia, che il testo debba essere autografo. [...] L'essenziale è, però, che "l'artefice in senso ideologico" [...] del documento sia la persona interessata alla sua formazione»). Per L. ROSSI, *Re*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. X, Torino, 1939, p. 1176 «la controfirma dei Ministri si può ritenere come norma di correttezza costituzionale, ma non necessaria».

Si segnala che addirittura l'abdicazione di Vittorio Emanuele I nel 1821 (in favore di Carlo Felice) fu firmata anche da Carlo Alberto, nominato reggente, e dai ministri in quel momento in carica. L'atto di abdicazione si trova in S. DI SANTAROSA, *Storia della rivoluzione piemontese del 1821*, Torino, 1850, pp. 254-256.

⁸⁴ C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, p. 289, nota 20.

⁸⁵ Per L. GALATERIA, *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano, 1975, pp. 110-112 è necessario che le dimissioni dei componenti degli organi collegiali vengano accettate.

⁸⁶ Al contrario, la Camera ne prende atto quando le dimissioni derivino dalla decisione di optare per una carica o un ufficio incompatibile (Reg. Cam., art. 17-*bis*, comma 2).

dimissioni (ma in prima istanza, solitamente, non vengono accettate, a meno che non derivino da cause personali). Vengono in considerazione, inoltre, come si vedrà meglio, le dimissioni del Presidente del Consiglio, che sono subordinate all'accettazione del capo dello Stato. Anche con riferimento alla Corte costituzionale, l'art. 17 del Regolamento generale afferma che le dimissioni del giudice devono essere presentate alla Corte, aggiungendosi che la deliberazione con la quale la Corte accetta le dimissioni sia depositata in cancelleria⁸⁷. Un'eccezione pare rinvenirsi, invece, nel Regolamento interno del Consiglio Superiore della Magistratura, dove nulla è detto relativamente alle dimissioni, che per prassi, quindi, vengono presentate (spesso per il tramite del vicepresidente) al capo dello Stato e il *plenum* si limita a una mera presa d'atto con votazione per alzata di mano⁸⁸.

A ben guardare, tuttavia, nel diritto pubblico l'accettazione delle dimissioni sembra presupporre non una valutazione nel merito delle stesse, bensì la verifica puntuale della genuinità della rinuncia, che dovrà essere manifestata *plena libertate*⁸⁹, quindi non estorta con violenza o minaccia, proprio a tutela della funzione ricoperta e dell'autonomia dell'ufficio.

La natura pubblicistica della carica comporta, inoltre, la revocabilità della rinuncia, al contrario di quanto generalmente previsto nel diritto privato. Tale caratteristica propria del diritto pubblico è legata sia al caso in cui il ritiro delle dimissioni derivi dalla pressione dell'organo che debba accettarle (e questa sembrerebbe una conseguenza della rottura dell'unilateralità), sia nelle ipotesi in cui le dimissioni, pur non dovendo essere accettate, non vengano considerate immediatamente efficaci dall'ordinamento (si pensi al sindaco che ha venti giorni per ritirarle dopo la presentazione⁹⁰).

È stato ritenuto che, data la complessità delle varie posizioni e situazioni, sia impossibile individuare un modello unitario per le dimissioni nel diritto pubblico⁹¹, ove, in effetti, non esistono procedure tipizzate generalizzate. In realtà è possibile, però, individuare alcune caratteristiche proprie, che sono comuni, in parte, alla disciplina analogica degli uffici di diritto privato. Stante l'evidente centralità degli interessi pubblici rispetto a quelli personali, si realizza una perdita delle caratteristiche dell'unilateralità e dell'irrevocabilità, ma non per questo devono essere poste in secondo piano le ragioni personali. Le cariche pubbliche

⁸⁷ Un'eccezione si rinviene nelle le dimissioni di Mattarella nel 2015 quando la Corte costituzionale prese atto della nota nella quale il neo-eletto Presidente comunicava di non poter più esercitare le funzioni di giudice costituzionale, cfr. S. PANIZZA, *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa, 2018, pp. 90-91.

⁸⁸ Si pensi alle note vicende della consiliatura 2018-2023. Per una diversa lettura che sottolinea la necessità dell'accettazione piena delle dimissioni si rinvia a R. TERESI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, 1984, pp. 19-20.

⁸⁹ Riprendendo le parole della *Declaratio* di Benedetto XVI dell'11 febbraio 2013.

⁹⁰ Testo unico degli enti locali, art. 53, comma 3.

⁹¹ S. PANIZZA, *op. cit.*, pp. 109-120.

postulano una responsabilità e, se l'investito non ritenesse di poter sopportare il *munus* (per ragioni di salute, di disaccordo politico o per qualsiasi altro motivo), egli ha il diritto e il dovere civico di dimettersi⁹². L'accettazione delle dimissioni, quindi, deve limitarsi alla verifica dell'assenza di vizi nelle stesse, con la possibilità di mutuare la riflessione privatistica sui vizi della volontà per le dimissioni fondate su errore, dolo o violenza. Per la tutela della funzione pubblica, invece, le dimissioni vanno respinte quando emergano pressioni esterne o sia presente un'irregolarità formale, mentre vanno accettate quando queste provengono dalla libera determinazione del titolare che non ritenga (per innumerevoli e non prevedibili ragioni⁹³) di poter ricoprire la carica pubblica. Questo permette di evitare che un organo prevarichi le funzioni di un altro o che le ragioni del singolo vengano schiacciate in favore di un interesse pubblico individuato senza potenziali limiti da chi deve accettare la rinuncia.

Si può sostenere, inoltre, che nel diritto costituzionale una delle caratteristiche della rinuncia sia l'esternalizzazione (in forma scritta od orale) delle dimissioni, inequivocabilmente diretta a far cessare l'incarico o l'attribuzione dell'ufficio. Inoltre, le dimissioni vanno solitamente accettate o dall'organo di appartenenza (se si tratta di un organo collegiale, come ad esempio un'assemblea elettiva) o da quello che ha contribuito all'acquisto della funzione, spogliando il dimissionario della possibilità di provocare autonomamente gli effetti legati all'atto di rinuncia. L'accettazione della rinuncia dovrebbe limitarsi, allo stesso tempo, a una verifica dell'assenza di irregolarità procedurali o nella formazione della volontà, poiché non può imporsi il mantenimento di una carica o funzione

⁹² Si utilizza il termine "dovere civico", già presente all'art. 48 Cost., perché sembra esprimere la particolare e personale natura della scelta su come e se svolgere una carica pubblica funzionale alla formazione della volontà dello Stato. Questo principio sembrerebbe confermato anche dal dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina ed onore *ex art. 54 Cost.* (recentemente sul punto M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale dell'«onore»* [art. 54, comma 2, Cost.] e la sua efficacia prescrittiva, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2024, pp. 335-372).

Sull'art. 48 Cost. come dovere civico si rinvia, *ex plurimis*, si rinvia a F. DAL CANTO, *I diritti e i doveri costituzionali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, Torino, 2021, pp. 291-292; G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in *I diritti e doveri costituzionali. Trattato di diritto costituzionale*, vol. III, Torino, 2022, p. 360; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, pp. 568-569; M. RUBECCHI, *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016, pp. 128-132.

⁹³ Colui che si dimette, in teoria, non sarebbe neppure tenuto a esporre tali ragioni. Ad esempio, Ricasoli (già dimessosi) alla Camera, quando Crispi affermò che il Gabinetto guidato dal primo di era dimesso poiché le elezioni avevano censurato l'operato del Governo, affermò che «*il Ministero che io ho avuto l'onore di presiedere, non si è ritirato dinanzi ad un voto contrario della Camera; il Ministero si è ritirato per ragioni che non è necessario che la Camera conosca*» (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 15 giugno 1867, p. 1363). In senso contrario, però, si rammenti che il 5 febbraio 1959 si segnalò, forse per sottolineare l'irrevocabilità della scelta, che Fanfani «*ha comunicato con suo vivo rammarico che egli non giudica di poter recedere dalle dimissioni ed ha illustrato i motivi anche personali che lo inducono a questa decisione*» (Comunicato del Quirinale, 5 febbraio 1959).

contro la volontà di chi la ricopre. Infine, le dimissioni da cariche monocratiche possono interrompere la funzione svolta e a cui si intende rinunciare. In questo caso può realizzarsi la supplenza di un altro organo per evitare la vacanza della carica (come avviene, ad esempio, con il Presidente del Senato in caso di dimissioni del capo dello Stato) oppure si impone al dimissionario di restare in carica fintantoché non venga sostituito dal nuovo titolare (come è richiesto al Presidente del Consiglio, ma non ai ministri, che mantengono la libertà di lasciare la funzione in un Governo dimissionario⁹⁴), sempre per tutelare e garantire il principio di continuità nel funzionamento degli organi costituzionali⁹⁵.

4. Le dimissioni del Presidente del Consiglio come atto di rinuncia

Le dimissioni del Presidente del Consiglio rappresentano l'*ouverture* (prendendo in prestito una terminologia tipica dell'opera lirica) della crisi⁹⁶. A tale atto è sottesa la volontà sia di far cessare la titolarità dell'incarico sia di interrompere la realizzazione del programma politico sul quale si era innestata la fiducia parlamentare. Come è stato notato il primo aspetto è una «*determinazione volitiva [che] non opera la cessazione degli effetti della nomina ma opera come presupposto del procedimento di accettazione pur determinandone il contenuto*»⁹⁷, mentre il secondo effetto va configurato come una rinuncia che «*diviene efficace con la semplice presa di atto da parte del capo dello stato*»⁹⁸.

Le dimissioni del Presidente del Consiglio devono essere studiate tenendo a mente la riflessione pubblicistica relativa alla nomina del Governo, ricordando, quindi, che questa è in sé perfetta già al momento del giuramento, dato che la successiva fiducia delle Camere non costituisce un elemento dell'atto di nomina, intervenendo in un momento in cui il Governo già esiste ed è in carica. Data questa lettura "integratrice" della fiducia, si deduce che anche la votazione contraria all'Esecutivo in un procedimento fiduciario non mette di per sé fine all'esistenza costituzionale del Governo⁹⁹, ma pone solo l'obbligo di presentare le

⁹⁴ Ad esempio, come fece Giulio Terzi di Sant'Agata nel marzo del 2013.

⁹⁵ Cfr. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958 (ora in IDEM, *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 2005, pp. 3-204); F.S. MARINI, *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997; A.A. ROMANO, *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milano, 1967. In ambito amministrativo si rinvia a O. PINI, *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Torino, 2020.

⁹⁶ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 37 ritiene che «*unico presupposto per l'inizio di quello che generalmente viene considerato il procedimento di formazione del governo è la presentazione delle dimissioni del governo in carica al capo dello stato*». Concordemente anche G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 45.

⁹⁷ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 56.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Contra* A. BOZZI, *Nomina*, cit., p. 897 «*il governo colpito dalla sfiducia si converte ope legis in un governo a termine, certus nell'an incertus nel quando*». Sul punto anche F. MOHRHOFF, *Crisi*, cit., p. 29.

dimissioni, che sono una conseguenza logica di una situazione di contrasto tra Esecutivo e Camere. Le dimissioni permettono al Presidente della Repubblica di riacquistare le proprie funzioni di *commissaire aux crises*¹⁰⁰ e consentono la riattivazione di una serie di poteri discrezionali propri del capo dello Stato. Data l'importanza dell'atto abdicativo, non si può prescindere dalle dimissioni neppure, come detto, in caso di sfiducia delle Camere. È stato sostenuto che in questo frangente «*le dimissioni sono un atto pleonastico, inutile dal punto di vista degli effetti giuridici*»¹⁰¹, dovendole ricondurre nella categoria delle regole di correttezza. Tale lettura, però, confonde l'obbligatorietà delle dimissioni con gli effetti delle stesse. Infatti, è accaduto che nonostante un esito negativo in un procedimento fiduciario (in particolare sulla mozione iniziale di fiducia), il capo dello Stato si sia limitato, almeno in un primo momento, ad accettare con riserva le dimissioni obbligatorie dell'Esecutivo¹⁰². Se il programma è frutto dell'incontro delle volontà tra Esecutivo e Camere, un voto parlamentare a carattere fiduciario è il contraltare delle dimissioni volontarie dell'Esecutivo. Le dimissioni, quindi, non sono un elemento formale o di mera correttezza, ma sono un obbligo giuridico che permette di individuare l'inizio della crisi, con la conseguente espansione dei poteri presidenziali. Come è stato segnalato dalla Corte costituzionale, «*la presentazione delle dimissioni è il normale tramite per consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina del nuovo Governo*» e il Presidente della Repubblica «*è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni*»¹⁰³. Per questo, anche in caso di dimissioni obbligatorie, l'atto di dimissioni deve essere presente, così da permettere al capo dello Stato di intervenire, dato che potrebbe decidere di mantenere il Governo in carica e sciogliere le Camere (anche se tale opzione appare effettivamente remota).

Le dimissioni del Gabinetto sono presentate verbalmente dal Presidente del Consiglio al capo dello Stato¹⁰⁴ e sono una manifestazione di volontà orale, sen-

¹⁰⁰ Formula che si ritrova in P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 37 e ripresa da P. CIARLO, *Il Presidente della Repubblica: "Commissaire aux crises"?*, in *Prospettive Settanta*, n. 1/1991, pp. 8-10; E. CUCODORO, *L'esperienza della crisi*, in L. VENTURA (a cura di), *op. cit.*, p. 308.

¹⁰¹ A. BOZZI, *Nomina*, cit., p. 897.

¹⁰² Ad esempio, furono accettate con riserva le dimissioni presentate dai governi De Gasperi VIII (28 luglio 1953); Fanfani I (30 gennaio 1954); Andreotti I (26 febbraio 1972); Andreotti V (31 marzo 1979). Bisogna segnalare, però, che negli ultimi casi di crisi a seguito di votazione negativa nei procedimenti fiduciari le dimissioni sono state accettate senza riserva: governo Fanfani V (28 aprile 1987, che però ha confermato, in maniera un po' irrituale, le dimissioni il successivo 3 luglio dopo l'insediamento delle Camere a seguito delle elezioni); Prodi I (9 ottobre 1997) e Prodi II (24 gennaio 2008).

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 7/1996, cons. dir. 12.

¹⁰⁴ Già E. CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 126; P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 37. F. MOHRHOFF, *Crisi*, cit., p. 28 afferma che vanno rassegnate «*nelle mani*» del Presidente della Repubblica.

za la presenza di un atto sottoscritto dal Presidente del Consiglio dimissionario. È opportuno segnalare che in passato, precisamente fino al 23 giugno 1958, la prassi prevedeva l'accettazione delle dimissioni con un decreto retrodatato al momento dell'effettiva presentazione delle dimissioni stesse e contestuale conferimento dell'incarico con decreto retrodatato al momento dell'incarico verbale¹⁰⁵. Oggi è stata evitata la *fictio* della retrodatazione, visto che il conferimento dell'incarico avviene esclusivamente in forma verbale e si emana un decreto non retrodatato con cui si accettano le dimissioni del Presidente del Consiglio uscente solo se l'incaricato riesce a formare un nuovo Governo, mentre con un altro decreto si procede alla nomina del successore, ampliando di fatto la discrezionalità presidenziale durante la gestione della crisi¹⁰⁶. È da segnalare, però, che la precedente prassi presentava delle problematiche, soprattutto a livello formale¹⁰⁷. Ad esempio, il mandato figurava giuridicamente perfetto fin dal giorno in cui era stato confermato, mentre, in realtà, chi lo aveva ricevuto aveva accettato (come di solito accade ancora oggi) con una riserva, che sarebbe stata sciolta soltanto nel momento in cui veniva nominato Presidente del Consiglio. Inoltre, il sistema creava una fittizia mancanza di continuità nella vita dell'Esecutivo in caso di rinuncia dell'incaricato. Tipico esempio è quello offerto dal decreto di accettazione delle dimissioni del governo De Gasperi VIII, che portava la data del 2 agosto 1953 e, cioè, quella dell'incarico dato all'on. Piccioni, il quale rinunciò poi a costituire il Gabinetto. Il successivo decreto di nomina di Pella venne firmato il 13 agosto e in tal modo dal due al tredici agosto si creò una lacuna "formale" alla Presidenza del Consiglio, anche se nella sostanza non ci furono interruzioni, visto che De Gasperi rimase ancora in carica per gli affari cor-

¹⁰⁵ Da ultimo, cfr. M. GIANNETTO, *Governo e Presidente della Repubblica. Dettato costituzionale*, in S. CASSESE-A. MELLONI-A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, tomo II, Bari-Roma, 2022, pp. 1478-1479.

¹⁰⁶ D. GALLIANI, *op. cit.*, tomo II, Milano, 2011, p. 387, nota 74 segnala «che si trattava di una significativa novità in chiave presidenzialista è stato già ampiamente dimostrato, poiché la possibilità di influenza sui posti chiave del governo con un incarico orale era di certo maggiore che con un decreto formale di incarico. Se l'incaricato avesse scelto personalità non gradite al Presidente, con il decreto presidenziale formale l'incaricato stesso aveva una "base sicura" di autonomia (con il decreto formalmente terminava la discrezionalità presidenziale a favore di quella dell'incaricato), mentre, senza di questo e quindi con il solo incarico orale, la discrezionalità presidenziale aumentava considerevolmente. La scelta di Gronchi rimarcò autonomia rispetto all'esecutivo. È vero che sulla scelta di Gronchi influirono anche motivazioni più tecniche, visto che il decreto formale di nomina dell'incaricato si retrodatava alla data dell'incarico orale, ma il dato politico resta di tutta evidenza, sebbene al momento della fiducia la governo Fanfani, per il quale si era utilizzata per la prima volta la nuova prassi, il Parlamento non accennò minimamente alla questione». Sul punto anche A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini*, cit., pp. 93-96 «La sensazione è però che [...] l'innovazione del giugno 1958 si muovesse in perfetta sintonia con la filosofia del ruolo alla quale Gronchi tentò fin dall'inizio di imprimere i suoi comportamenti: [...] tendeva a uno spostamento degli equilibri a favore del Presidente della Repubblica» (p. 95).

¹⁰⁷ Come sottolineava già L. PRETI, *op. cit.*, p. 206.

renti¹⁰⁸, anche perché è un onere per il Presidente del Consiglio attendere l'effettiva entrata in funzioni del successore. Oggi, come detto, invece, il decreto di accettazione delle dimissioni è emanato con la data del giorno in cui il capo dello Stato nomina il nuovo Presidente del Consiglio.

Tale situazione riverbera i suoi riflessi sulla controfirma da apporre al decreto di accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio uscente e a quello di nomina del subentrante.

Nel nostro ordinamento, sin dal periodo statutario, i due decreti sono stati controfirmati, a seconda delle fasi, dal Presidente uscente¹⁰⁹ oppure dall'entrante. Fino al 1925, ad esempio, i decreti di nomina dei Presidenti del Consiglio furono spesso controfirmati dagli uscenti, mentre, in forza dell'art. 2 della legge 24 dicembre 1925, n. 2263¹¹⁰, tale competenza venne attribuita al Presidente entrante. La successiva prassi ha continuato a seguire quest'ultimo sistema¹¹¹, tanto che fu Badoglio a controfirmare il decreto di dimissioni/revoca di Mussolini¹¹² e quello

¹⁰⁸ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 821-822.

¹⁰⁹ F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 322 («[Il decreto con cui il Re accetta ufficialmente le dimissioni del Gabinetto cessato] è controfirmato dal Presidente del Consiglio dimissionario o da un altro qualunque dei ministri dimissionari; i quali a ciò non potrebbero rifiutarsi, senza venir meno al proprio debito di lealtà verso la Corona, di cui è prerogativa statutaria la nomina dei ministri»). Ad esempio, il decreto di nomina di Cesare Balbo fu controfirmato dal "predecessore" Giacinto Borelli ("*ministro sopra gli affari interni*") o il decreto di nomina di Ettore Perrone di San Martino, che sostituì Cesare Alfieri, fu controfirmato da un ministro del precedente Esecutivo (Pier Dionigi Pinelli), cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Torino (1848-1849) come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Scritti in onore di Nicola Picardi*, tomo II, Pisa, 2016, pp. 1148, 1153.

Sul ruolo di Borelli nella concessione dello Statuto Albertino (che controfirmò), si rinvia a E. CROSA, *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il ministro Borelli "redattore" dello Statuto (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino, 1936.

¹¹⁰ Legge 24 dicembre 1925, n. 2263, art. 2: «*Il Capo del Governo Primo Ministro Segretario di Stato è nominato e revocato dal Re ed è responsabile verso il Re dell'indirizzo generale politico del Governo.*

Il decreto di nomina del Capo del Governo Primo Ministro è controfirmato da lui, quello di revoca dal suo successore.

¹¹¹ L. PRETI, *op. cit.*, p. 160 («*La legge del 1925 ha continuato ad essere applicata, per questa parte, nel periodo costituzionale transitorio che va dalla caduta del fascismo all'entrata in vigore della Costituzione. Infatti i decreti di nomina dei successivi presidenti del consiglio (Badoglio, Bonomi, Parri, De Gasperi) sono stati controfirmati da loro medesimi*). Lo stesso autore riteneva che l'intera legge fosse stata poi abrogata con l'entrata in vigore della Costituzione (p. 161), mentre per G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970, pp. 57, 88-92 l'art. 2, comma 2 sarebbe rimasto vigente (considerato, invece, abrogato da A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri. Parte I. Evoluzione dell'istituto. Formazione dell'organo*, Firenze, 1951, pp. 85-86, che riteneva vigente, allo stesso tempo, l'art. 3 sulle funzioni del Presidente del Consiglio). Tale contrasto interpretativo è cessato con l'approvazione della legge 23 agosto 1988, n. 400.

¹¹² Si trova una riproduzione del decreto, come detto, in *Il Parlamento italiano*, vol. XII, Cremona, 1990, p. 124.

relativo alla sua nomina¹¹³, per poi replicarsi anche nei successivi avvicendamenti di Governo nel periodo transitorio.

Il problema di chi debba controfirmare tali atti non ha rilevanza meramente tecnica e, anche alla luce delle riflessioni svolte sul valore della rinuncia, va approfondito. Come noto, in dottrina si sono state sostenute entrambe le tesi¹¹⁴. La difficoltà a cui dà luogo quella secondo cui la controfirma spetterebbe al dimissionario¹¹⁵ è che quest'ultimo potrebbe trovarsi nell'impossibilità di firmare i decreti (es. per morte) o potrebbe decidere di non farlo, arrogandosi, così, «un potere paralizzante il potere di nomina del Governo»¹¹⁶. Si segnala, però, che entrambe le critiche non sembrano pienamente calzanti, visto che in caso di impedimento l'atto sarebbe controfirmato dal facente funzioni (come si vedrà nel § 5) oppure, in caso di ostruzionismo (ma questo potrebbe avvenire per ogni atto che il Governo debba controfirmare nella fase successiva alla presentazione delle dimissioni), ci si troverebbe in una situazione patologica e in quel caso il capo dello Stato potrebbe superare le resistenze alla nomina del nuovo Governo o con la controfirma di un ministro dell'Esecutivo uscente (es. quello dell'Interno¹¹⁷) oppure con la controfirma dell'entrante, con il Parlamento che sarebbe chiamato ad approfondire questo *vulnus* procedurale durante la successiva discussione sulla fiducia da accordare al Governo entrante. Inoltre, il Presidente dimissionario avrebbe sempre la possibilità di un conflitto di attribuzioni in Corte costituzionale, ma è da segnalare, allo stesso tempo, che il rifiuto di controfirmare l'atto sembra poter integrare il reato ministeriale di omissione di atti d'ufficio¹¹⁸.

La controfirma del Presidente del Consiglio entrante, affermata in dottrina¹¹⁹ e (come visto) nella prassi, tanto da essere stata positivizzata con l'art. 1,

¹¹³ *Ivi*, p. 130.

¹¹⁴ Per una riflessione sul valore della controfirma in tale ambito, si rinvia a S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, p. 11.

¹¹⁵ G. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pp. 301-302; IDEM, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 122; F. CUOCOLO, *Il governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959, p. 81; A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 97-105; P. VIRGA, *La crisi*, cit., pp. 52-53; V. SICA, *La controfirma*, cit., pp. 155-158.

¹¹⁶ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 890.

¹¹⁷ Un caso simile si realizzò quando Gioberti nel 1849 si dimise, certo che Re avrebbe respinto le sue dimissioni. Carlo Alberto, invece, le accettò e nominò il gen. Agostino Chiodo come Presidente del Consiglio (sostituendo, quindi, solo Gioberti). Il decreto di Chiodo fu controfirmato non dal Presidente del Consiglio uscente, ma dal Ministro degli Interni, Urbano Rattazzi (R. FERRARI ZUMBINI, *Torino*, cit., p. 1158).

¹¹⁸ L. VENTURA, *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015, p. 34.

¹¹⁹ L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 1196 («Bisogna riconoscere che la controfirma del subentrante si inquadra esattamente nel procedi-

comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400¹²⁰, se da un lato risolve le criticità segnalate, dall'altro introduce un tema che non può essere ritenuto legato a «una concezione troppo formalistica del diritto costituzionale»¹²¹. Il Presidente del Consiglio entrante che controfirma l'atto di dimissioni e il proprio atto di nomina, non solo non è ancora entrato nell'esercizio delle proprie funzioni¹²², ma non è ancora neppure nominato, anche se è stato sostenuto che «nell'attimo stesso in cui la controfirma è completamente apposta al decreto di nomina il nominato diviene ministro sicché la controfirma non potrebbe dirsi apposta come ministro da chi non sia ancora tale»¹²³.

In tale contesto è opportuno segnalare che la controfirma del subentrante comporta un problema logico, legato alle riflessioni svolte sulle dimissioni, definite come una manifestazione di volontà di rinunciare alla carica e allo svolgimento del programma politico: il controfirmante non ha (e non potrebbe avere) nessuna conoscenza diretta del contenuto dell'atto, che gli viene meramente riportato dal capo dello Stato. Le dimissioni vengono a concretizzarsi, quindi, in un atto dove vi è una triplice integrazione: quella del Presidente del Consiglio dimissionario che le rassegna, quelle del Presidente della Repubblica che le accetta e quella del nuovo Presidente del Consiglio che le controfirma. Nel 1992 e nel 2006, addirittura, il capo dello Stato che ha accettato le dimissioni e quello che ha emanato il decreto di accettazione e di nomina del nuovo Esecutivo sono stati diversi, allargando a quattro i partecipanti alla formazione dell'atto. Non si può semplicisticamente richiamare il principio di continuità dell'organo a supporto della tesi secondo la quale sono sufficienti le firme dei due presidenti in carica per la formazione del decreto, visto che il processo include una manifestazione di volontà propria del Presidente uscente e che il decreto rappresenta, tra le altre cose, una certificazione che il contenuto dell'atto risponde a verità, e ciò può essere garantito solo dai soggetti che sono intervenuti personalmente al momento della rassegnazione delle dimissioni.

Una parte della dottrina ha inquadrato le dimissioni nelle c.d. partecipazio-

*mento di cui si sono analizzati i momenti principali, contribuendo a dare un massimo di rilievo costituzionale alla figura dell'incaricato a comporre il ministero»); M. GALIZIA, *Studi*, cit., pp. 112-113; T. MARTINES, *Contributo*, cit., p. 257; C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., pp. 435-436; L. PRETI, *op. cit.*, pp. 160-162; G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 890-891.*

¹²⁰ L. 23 agosto 1988, n. 400, articolo 1, comma 2: «Il decreto di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri è da lui controfirmato, insieme ai decreti di accettazione delle dimissioni del precedente Governo». Per G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 891 il principio si era già affermato in via consuetudinaria.

¹²¹ L. PRETI, *op. cit.*, p. 161.

¹²² G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto*, cit., p. 301 ritiene che «occorre quindi ritenere che, malgrado la corrente denominazione, la firma di colui che sarà (ma non è ancora) il nuovo presidente del consiglio valga come semplice accettazione dell'incarico e non come controfirma».

¹²³ C. ESPOSITO, *Controfirma*, cit., p. 291.

ni¹²⁴, cioè quell'atto destinato «*alla conoscenza di altri soggetti*» e designato come atto «*a evento psichico*», tanto che «*non sono mai di scienza, come comunemente si dice, ma di fatti o d'intenzioni*»¹²⁵. Tale lettura potrebbe essere adatta, in effetti, per rappresentare il momento della comunicazione delle dimissioni (ma si tratterebbe di un fatto, non di un atto), ma non sembra essere utile per inquadrare il decreto di accettazione delle dimissioni. In tale atto, come detto, confluiscono più apporti psicologici: la volontà di rinuncia espressa oralmente dal Presidente del Consiglio uscente (riportata nel *considerato* del decreto), quella del capo dello Stato, che recepisce la volontà del primo, inquadrabile in una dichiarazione di scienza relativa all'avvenimento della presentazione della rinuncia da parte del capo del Governo, e quella del Presidente del Consiglio entrante, che controfirma l'atto, limitandosi a constatare la regolarità costituzionale della procedura, a cui però non ha partecipato e di cui non dispone piena conoscenza, se non per come riferito dal capo dello Stato. Il decreto di dimissioni, quindi, non essendo inquadrabile facilmente in una categoria, si presenta come un atto a formazione progressiva in cui si innestano più atteggiamenti e volontà, tutti necessari per la corretta concretizzazione dell'atto stesso.

Per questo motivo, mantenendo la legislazione attuale invariata (visto che la legge n. 400/1988 richiede la controfirma del Presidente del Consiglio entrante in calce al decreto di accettazione delle dimissioni), sarebbe necessario, nel momento in cui sono rassegnate le dimissioni, redigere un atto in cui il Presidente del Consiglio conferma la propria volontà di rinunciare, così che l'entrante possa, anche sulla base di tale documento, assumersi effettivamente la responsabilità per quanto riguarda la conformità della procedura (visto che, come detto, nel considerato del decreto è compresa la presentazione delle dimissioni¹²⁶). In effetti, il decreto di accettazione delle dimissioni si basa quasi esclusivamente sull'attività istituzionale del capo dello Stato, ma richiede per il suo perfezionamento, una controfirma del Presidente entrante, che, però, ha un valore meramente formale. Infatti, il nominato, per il fatto stesso di aver accettato il nuovo incarico, ha già manifestato di condividere la valutazione del capo dello Stato di accettare le dimissioni del Governo precedente. Non appare peregrina l'idea che il controfirmante possa operare un controllo, quantomeno documentale, quale, ad esempio, una verifica della volontà del suo predecessore, attraverso la visione di un documento sottoscritto in sede di presentazione orale delle dimissioni.

¹²⁴ F. CUOCOLO, *Dimissioni*, cit., p. 1.

¹²⁵ F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 2012, p. 109.

¹²⁶ Paradigmaticamente si veda d.P.R. 21 ottobre 2022 (*Accettazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri*): «*Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rassegnato in data 21 luglio 2022 le dimissioni proprie e dei Ministri componenti il Consiglio medesimo [...]*».

5. Cause delle crisi e obbligatorietà delle dimissioni: distinzioni concettuali

Una parte della dottrina ha ritenuto di operare una tassonomia delle crisi, superando quella parlamentari/extra-parlamentari, utilizzando le categorie dell'obbligatorietà e della facoltatività¹²⁷, ponendo l'accento, quindi, sulla libertà di rassegnazione delle dimissioni.

Nella ricostruzione della crisi di governo che si sta proponendo, però, si vogliono tenere distinte le ragioni della crisi, analizzate nel capitolo I, che influenzano la natura e il proseguo delle stesse, dall'obbligatorietà delle dimissioni, che, invece, è una chiave di lettura utile per comprendere i primi effetti giuridici legati ai fatti da cui scaturiscono le crisi. I due concetti, infatti, si trovano su due piani differenti, ma sono entrambi necessari per comprendere appieno le crisi di governo. In effetti, la natura e l'origine della crisi, pur facendo parte della sfera politica del diritto costituzionale, producono effetti giuridici che si riverberano sia sull'obbligatorietà delle dimissioni sia sulla successiva discrezionalità presidenziale nella gestione della crisi. In realtà, quando si analizza la doverosità o meno delle dimissioni ci si limita a riflettere sulla mera rassegnazione (dovuta o volontaria, come detto) delle stesse, che si pone, quindi, in un piano intermedio tra cause della crisi e la successiva discrezionalità presidenziale nella gestione delle stesse. Ci sono casi, infatti, in cui nonostante sia doveroso rassegnarle, le dimissioni vengano respinte, facendo sì che la crisi si apra e si chiuda nello stesso momento¹²⁸, come avviene, ad esempio, in quelle di cortesia.

Dopo aver tentato nel capitolo precedente di svolgere una riflessione sulle ragioni delle crisi, operando una tassonomia più ampia di quella crisi parlamentare/extra-parlamentari, è opportuno concentrarsi sugli effetti dei fatti alla base della crisi, cioè quando il Governo sia obbligato o meno a rassegnare le dimissioni, per poi trattare, in altro capitolo, gli spazi che la realtà politico-giuridica lascia al capo dello Stato nella risoluzione della crisi.

Si segnala che, come detto, quando si parla di obbligatorietà delle dimissioni del Presidente del Consiglio, ci si riferisce alla doverosità della presentazione, mentre, al contrario, il Presidente della Repubblica non è sempre tenuto ad accettarle, dovendosi scindere, quindi, le due situazioni.

6. Casi di dimissioni obbligatorie: a) le dimissioni di cortesia

Le dimissioni di cortesia¹²⁹ presentate al capo dello Stato all'atto della sua elezione sono un retaggio statutario¹³⁰, visto che «*malgrado la esterna continuità dell'i-*

¹²⁷ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., pp. 24-25; C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 753.

¹²⁸ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 26.

¹²⁹ Formula presente per la prima volta nel comunicato del Quirinale datato 13 giugno 1974. C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 754 le definisce "di mera correttezza".

¹³⁰ In base alle antiche concezioni feudatarie, in Inghilterra si sviluppò la *demise of the Crown*,

stituzione, la persona del Re muta, donde che i ministri godano della sua fiducia»¹³¹.

Questa tipologia di dimissioni sembra davvero perdersi nella notte dei tempi, posto che, ad esempio, all'abdicazione di Vittorio Emanuele I nel 1821 seguirono le dimissioni dei ministri in carica¹³². Prendendo come riferimento il solo periodo statutario, nel 1849, a seguito dell'abdicazione di Carlo Alberto, Vittorio Emanuele II accettò le dimissioni presentategli dal generale Chiodo¹³³ e nominò Presidente del Consiglio il generale De Launay. I successivi Sovrani, al contrario, non accettarono le dimissioni presentate da De Pretis (nel 1878 a Umberto I¹³⁴) e da Saracco (nel 1900 a Vittorio Emanuele III¹³⁵). La presentazione delle dimissioni era basata sul fatto che l'Esecutivo doveva possedere la «*la gemina fiducia del re*»¹³⁶ e vi era, quindi, «*assoluto bisogno della persona fiducia del re*

cioè il fatto che alla morte del sovrano tutti i pubblici funzionari decadessero dei loro uffici e dovessero venir confermati dal nuovo re. Per ovviare agli inconvenienti pratici che erano sorti nel tempo, già con la regina Anna nel 1702 fu emanato il *Demise of the Crown Act*, stabilendo che i pubblici funzionari rimanessero in carica per sei mesi dopo la morte del sovrano in attesa della riconferma, mentre solo nel 1901 con il *Demise of the Crown Act* vennero resi indipendenti tutti gli uffici pubblici rispetto alla successione regia («*The holding of any office under the Crown, whether within or without His Majesty's dominions, shall not be affected, nor shall any fresh appointment thereto be rendered necessary, by the demise of the Crown*»). In passato la dottrina ha segnalato che la consuetudine inglese non ammette «*come causa di crisi di governo la morte del sovrano visto che il re non muore mai*» (V.E. ORLANDO, *Principii*, cit., p. 236). *Contra*, riconoscendo la presenza, almeno nei secoli precedenti, di tale obbligo di dimissioni, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme della correttezza istituzionale*, Milano, 1939, p. 140, nota 16.

¹³¹ V.E. ORLANDO, *Principii*, cit., p. 236.

¹³² L.C. FARINI, *Storia d'Italia dall'anno 1814 sino a' giorni nostri*, vol. II, Torino, 1859, p. 220. Si segnala, però, che non è chiaro se ciò avvenne a causa dell'abdicazione del Re o per dissenso nei confronti del reggente Carlo Alberto.

¹³³ Le dimissioni erano state rassegnate, oltre che per l'ascesa al trono di un nuovo Re, sia a causa delle conseguenze della sconfitta di Novara («*Il Ministero Chiodo-Rattazzi fu costretto a dimettersi fra l'esecuzione dei moderati che lo consideravano responsabile del disastro di Novara*», cfr. S. CILIBRIZZI, *op. cit.*, vol. I, p. 105, tanto che lo stesso Chiodo pubblicò un libro per difendere il proprio operato *Risposte dei cessati ministri Chiodo, Cadorna e Tecchio alla relazione 10 aprile 1849 del general maggiore Albert Chrzanowski prodotta alla commissione d'inchiesta*, Torino, 1849) sia per la forte lealtà nei confronti di Carlo Alberto, tipica di un militare chiamato a ricoprire incarichi governativi (si pensi al generale La Marmora che nel 1866 lasciò la Presidenza del Consiglio per seguire Vittorio Emanuele II in guerra).

¹³⁴ Come emerge dal verbale del Consiglio dei ministri, il 9 gennaio 1878 Umberto I «*conferma il ministero*» (VERBALI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, adunanza del 9 gennaio 1878, f. 300).

¹³⁵ GAZZETTA UFFICIALE, 30 luglio 1900, p. 1 («*Il Ministero, presieduto da S. E. il cav. Giuseppe Saracco, nel dispaccio di condoglianza e di omaggio inviato al nuovo Re, dichiarava cessato le funzioni, a cui lo aveva chiamato la fiducia del Re Umberto I, e frattanto, restando in ufficio in attesa degli ordini Sovrani*») e GAZZETTA UFFICIALE, 2 agosto 1900, p. 1 («*Sua Maestà il Re Vittorio Emanuele III, con decreto in data d'oggi, ha confermato il Cav. Avv. Giuseppe Saracco, Senatore del Regno, Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro Segretario di Stato per gli Affari dell'Interno*»). Non risulta una convocazione del Consiglio dei ministri.

¹³⁶ F. RACCIOPI-I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 301.

nei suoi ministri, [tanto che], all'avvenimento d'un nuovo Principe al trono i ministri in carica rassegnavano i loro uffici, sebbene si sentano ancora sostenuti dal favore delle camere. E dove il nuovo Re non crede di doverli mutare, essi sono tenuti a ripetere a lui il proprio giuramento per poter continuare nella rispettiva carica»¹³⁷. Tale consuetudine, poi degradata secondo alcuni a semplice formalità o atto di cortesia¹³⁸, nasce, quindi, in un contesto dove era il Sovrano a nominare l'Esecutivo, il quale non era tenuto a chiedere la fiducia parlamentare per operare, visto che «dal 1848 al 1906 il Parlamento si limita, con [...] rare eccezioni [...], ad ascoltare e – a partire dagli anni '80 – semplicemente discutere, le dichiarazioni che il Presidente del Consiglio, dopo il decreto di nomina del re, rende dinanzi alle Camere in merito alla formazione, alla composizione e al programma di governo»¹³⁹. Questo si inseriva nella regola di origine anglosassone del c.d. sincero esperimento (*the fair trial*), cioè il diritto del Gabinetto a essere giudicato non prima di aver concretamente operato (principio che in Italia si superò solo dopo la brevissima parentesi della presidenza *ad interim* di Tittoni nel 1906¹⁴⁰)¹⁴¹. In tal senso si riteneva che «in tutte le circostanze ordinarie i ministri scelti dal sovrano hanno diritto, se non ad ottenere dal parlamento “un'implicita fiducia almeno ad essere sottoposti ad una prova sincera”. Questa fu la regola costante e la pratica della costituzione»¹⁴². Il passaggio dal sistema costituzionale puro a quello duale modificò sia il ruolo della fiducia preventiva sia il senso delle dimissioni di cortesia in caso di ascesa al trono di un nuovo Sovrano.

Questa tipologia di dimissioni è stata definita una «pratica costituzionale»¹⁴³

¹³⁷ Ivi, p. 306. Anche M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 690 ritenevano che «i ministri [devono] godere oltre che la fiducia del Parlamento anche quella del Principe, è stata ammessa da noi la pratica che nei casi di passaggio della Corona, i ministri in ufficio debbano correttamente accertarsi se godano del pari la fiducia del nuovo Re, dimettendosi nell'atto della sua assunzione al trono, per lasciare a lui la facoltà di riconfermarli oppur no».

¹³⁸ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 34.

¹³⁹ F. ROSSI, *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale*, Soveria Mannelli, 2001, p. 38.

¹⁴⁰ Per una lucida ricostruzione si rinvia a F. ROSSI, *La fiducia preventiva nel sistema statuario*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, n. 6/1998, pp. 75-77. Per S. MERLINI-G. TALI BARBIERI, *op. cit.*, p. 48 la nascita della fiducia preventiva si avrebbe nel 1892 con il governo Giolitti I, anche se in quell'occasione fu semplicemente votata «una risoluzione che rinviava il voto sulle proposte governative ministeriali ad un momento successivo». Si trattava, più precisamente, dell'ordine del giorno presentato dall'on. Baccelli («La Camera, riservando il giudizio sulle proposte concrete del Ministero quando saranno presentate, all'ordine del giorno», CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 26 maggio 1892, p. 7940), ritenuto da Giolitti «come voto di fiducia quello sull'ordine del giorno dell'onorevole Baccelli, perché esso contiene ciò che noi domandiamo; dichiara cioè di lasciare al Ministero il tempo necessario per presentare le sue proposte, e riserva il giudizio del Parlamento sulle proposte, che presenteremo» (p. 7938).

¹⁴¹ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., pp. 508-509.

¹⁴² A. TODD, *Il governo parlamentare in Inghilterra*, in *Biblioteca di scienze politiche diretta da Attilio Brunialti*, vol. III, Torino, 1886, p. 186.

¹⁴³ P. CHIMIENTI, *Manuale*, cit., p. 325.

inquadabile in una regola di «pura correttezza»¹⁴⁴, che «trova l'equivalente nell'usanza, non meno convenzionale, che [il Re] confermi nel medesimo ufficio le medesime persone»¹⁴⁵ oppure si è preferito parlare di un obbligo derivante direttamente dai principi costituzionali, con la consuetudine del non accoglimento delle dimissioni¹⁴⁶.

Le dimissioni di cortesia non si realizzarono a seguito dell'abdicazione di Vittorio Emanuele III (mentre, a seguito della Liberazione di Roma, quando venne nominato il Luogotenente del Regno, il generale Badoglio rassegnò le dimissioni, forse per le tensioni tra la Corona e il CNL¹⁴⁷), visto che nella visione di De Gasperi l'ascesa al trono di Umberto II non avrebbe dovuto avere alcun rilievo nella vicenda istituzionale¹⁴⁸.

Dopo l'elezione di Enrico De Nicola come capo provvisorio dello Stato, De Gasperi presentò le dimissioni, che non erano, però, motivate da un formale omaggio o da un ossequio alla prassi costituzionale del passato. Si trattava, invece, di un atto dovuto imposto dall'art. 2, comma 3, d. lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98 dove si disponeva che «avvenuta l'elezione del Capo provvisorio dello Stato, il Governo in carica gli presenterà le sue dimissioni e il Capo provvisorio dello Stato darà l'incarico per la formazione del nuovo Governo». Tale particolare obbligo era previsto soltanto in caso di esito referendario favorevole alla Repubblica, apparendo motivato dall'esigenza di ricondurre alla nuova legittimazione rappresentativa, oltre che l'Assemblea costituente, anche il potere esecutivo. Le elezioni del 2 giugno 1946, inoltre, furono l'occasione per una verifica effettiva della forza dei partiti, tanto che, non a caso, la composizione del governo De Gasperi II fu ispirata alla formula proporzionale e non più a quella paritetica nella distribuzione dei dicasteri, con una spinta verso la piena democratizzazione del nuovo ordinamento, anche attraverso l'art. 2 del decreto luogotenenziale.

Nella storia repubblicana il Governo ha sempre offerto le proprie dimissioni al presidente neoeletto. Le uniche eccezioni si sono verificate nel 1992 (dopo l'elezione di Scalfaro), nel 2006 e nel 2013 (con la doppia elezione di Napolitano) e sono giustificate dal fatto che i governi Andreotti VII, Berlusconi III e Monti erano già dimissionari.

Nel 1948 De Gasperi presentò subito le dimissioni del suo Gabinetto, ma Einaudi le respinse, ed è da sottolineare che nulla si disse in ragione delle dimissio-

¹⁴⁴ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme*, cit., p. 139.

¹⁴⁵ *Ivi*, pp. 139-149.

¹⁴⁶ E. CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 127.

¹⁴⁷ Il Comitato di liberazione nazionale (CLN) riuscì a fare pressione affinché fosse sostituito Badoglio, troppo compromesso col passato regime, con la conseguente nomina (con l'assenso statunitense e l'opposizione inglese) di un esponente indicato dai partiti, cioè il demolaburista Bonomi, cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996, pp. 30-32.

¹⁴⁸ *Ivi*, p. 42.

ni¹⁴⁹. Al contrario, Scelba, dopo l'elezione di Gronchi, sottolineò di fronte al Consiglio dei ministri che si trattava di un «*doveroso omaggio, anche se formale, che si deve fare al nuovo capo dello Stato*» (atto di ossequio, però, dei singoli ministri e non dell'Esecutivo)¹⁵⁰, sottolineando che non era avvenuto nessun mutamento di

¹⁴⁹ Si può immaginare che tali dimissioni fossero motivate anche dallo svolgimento delle elezioni politiche (tanto che il Quirinale le inserisce nella sezione "dimissioni a seguito dello svolgimento delle elezioni").

¹⁵⁰ Sul punto, cfr. P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, 1977, pp. 399-400. Nella seduta del Consiglio dei ministri del 12 maggio 1955 si discusse della natura delle dimissioni a seguito dell'elezione del capo dello Stato. Appare utile e interessante riportare l'intero passaggio, anche perché non sembra essere stato mai pubblicato: «*Presidente: è stata sollevata la questione se il Governo sia tenuto a dare le dimissioni a seguito della elezione del nuovo Capo dello Stato. Ritiene doveroso che il Consiglio si pronunci in proposito, dato il valore di precedente costituzionale che la decisione potrebbe costituire.*

A mio avviso, continua il Presidente, la questione va posta in questi termini:

Il cambiamento della persona fisica del Capo dello Stato (che ciò avvenga per scadenza del settennato, per morte o per incapacità fisica o mentale o per altra ragione analoga, appare indifferente) comporta la decadenza automatica dei poteri del Governo? Ha altrimenti il nuovo Capo dello Stato il diritto di pretendere le dimissioni del Governo in carica? Perché è ovvio che solo l'esistenza di un siffatto diritto creerebbe il correlativo dovere del Governo alle dimissioni.

Nessuno scrittore ha sostenuto che il cambiamento della persona fisica del Capo dello Stato comporti la decadenza dei poteri del Governo investito della fiducia del Parlamento o che il nuovo Capo dello Stato abbia il diritto di avere le dimissioni del Governo per il solo fatto (cancellato "del cambiamento del" n.d.A.) di essere il nuovo Capo dello Stato. È bensì vero che il Presidente del Consiglio è nominato direttamente dal Capo dello Stato, con decreto controfirmato dallo stesso investito (i Ministri sono nominati su proposta del Presidente del Consiglio), ma è evidente che la nomina non è personale ma ratione officii e, in conseguenza, i suoi effetti, come avviene per tutti gli atti amministrativi, non vengono meno per il cambiamento del titolare dell'ufficio. Il Governo una volta costituito ed ottenuta la fiducia del Parlamento non può essere obbligato alle dimissioni se non in caso di revoca della fiducia del Parlamento o per dissoluzione interna.

È stato posto il quesito, altresì, se il Governo possa essere tenuto a presentare le dimissioni per atto di ossequio al nuovo Capo dello Stato. Osserva in proposito che se l'eventuale obbligo venisse inteso nel senso che sia pure attraverso un gesto di ossequio il nuovo Capo dello Stato acquisirebbe il diritto di modificare il Governo, è evidente che una simile concezione non potrebbe essere accettata, perché diversamente attraverso un gesto meramente formale di ossequio e di cortesia si verrebbe a sconvolgere l'ordinamento costituzionale che regola la formazione e la vita dei governi. [...]

In considerazione di quanto sopra, del fatto che in seno al Governo non si sono avute manifestazioni che pregiudicassero la sua unità d'azione e in considerazione, altresì, che il Parlamento ha ripetutamente confermato la fiducia al Governo e ultimamente la Camera dei Deputati in data 22 marzo scorso, il Presidente conclude affermando che non ci sono motivi per eventuali dimissioni del Governo e che, anzi, data la contingenza politica, eventuali dimissioni potrebbero apparire persino sconvenienti.

Per suo conto ritiene che, trattandosi della suprema Magistratura dello Stato, il dovere del Governo è affermare il prestigio di fronte alla Nazione possa manifestarsi, in occasione del cambiamento della persona del titolare, in un atto personale dei membri del Governo quale quello delle dimissioni come espressione di ossequio dei Ministri verso il nuovo eletto.

E pertanto propone di essere autorizzato formalmente da tutti i membri del Governo di presentare le dimissioni quale espressione personale di doveroso ossequio al nuovo Capo dello Stato» (VERBALE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, 12 maggio 1955, ff. 5-7). La proposta di Scelba fu approvata all'unanimità.

maggioranza, come se la crisi dovesse provenire esclusivamente dal circuito Governo-Parlamento¹⁵¹. Bisogna ricordare che l'elezione Gronchi divise apertamente la DC e il discorso d'insediamento del neo-Presidente alle Camere, *«lungi dal riprendere i toni protocollari del predecessore, assunse precisi connotati politici, trasmettendo l'idea che egli stesso intendesse impersonificare l'inizio di una fase nuova della politica italiana, manifestando, altresì, un'immagine "plastica" di dinamicità e protagonismo»*¹⁵², dimostrando la volontà di intervenire sia in politica interna che estera. Una conferma del cambiamento di clima si ebbe, quindi, già in occasione del colloquio con il Presidente del Consiglio in carica, all'atto delle dimissioni di cortesia presentate come *«espressione di personale ossequio al capo dello Stato nell'atto del suo insediamento»*¹⁵³, il quale decise di *“non accettare”* le dimissioni, usando una formula diversa rispetto al *“respingere”* adottata da Einaudi sette anni prima, quasi a non voler dare avvio alla crisi, ma trasmettendo al tempo stesso l'idea che ne sarebbero maturate le condizioni¹⁵⁴. Bisogna notare che Scelba, come detto, volle chiarire, prima dell'incontro, che si sarebbe trattato di sole dimissioni formali, per evitare equivoci sulla sorte del suo Governo, che la delicata fase politica avrebbe potuto alimentare e Gronchi *«sulla base di questa [motivazione], non accoglieva le dimissioni presentate»*¹⁵⁵. Scelba presentò, comunque, dopo poche

¹⁵¹ F. RIGANO, *La clausola “di cortesia” nella motivazione delle dimissioni del governo*, in L. VENTURA (a cura di), *op. cit.*, p. 286.

¹⁵² M. NARDINI, *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 175. Il discorso di Gronchi ispirò il celebre articolo di P. CALAMANDREI, *Viva vox*, cit.

¹⁵³ M. NARDINI, *op. cit.*, p. 176.

Il colloquio tra Scelba e Gronchi fu teso e M. CERVI-I. MONTANELLI, *Storia d'Italia. L'Italia dei due Giovanni*, Milano, 2011, pp. 17-18 ne riportano una (loro) versione: *«Scelba: “Sono venuto a rassegnare le dimissioni come atto formale d'ossequio al nuovo capo dello Stato”.*

Gronchi: “Cosa vuol dire atto formale d'ossequio?”.

Scelba: “Vuol dire atto formale d'ossequio”.

Gronchi: “Ma allora ti dimetti o no?”.

Scelba: “Dove sta scritto nella Costituzione che il Presidente del Consiglio si deve dimettere?”.

Gronchi: “Questa è la prassi!”.

Scelba: “Di quale prassi parli? Questa è la prima Repubblica. Quali precedenti ci sono? Nello Statuto albertino per caso?”.

Gronchi: “Ma tu ti devi dimettere come hanno fatto gli altri”.

Scelba (traendo di tasca un libretto): “E dove sta scritto nella Costituzione? Prego... (glielo porge)”.

Gronchi. Ma proprio lì...”.

Scelba: “Niente affatto. Leggi l'articolo 94. Il governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Quindi è chiaro: la fiducia me l'hanno data le Camere e le Camere me la debbono revocare. È venuta per caso meno? Solo loro, caro Presidente, possono costringermi a dare le dimissioni e non tu. Quindi il mio è un atto formale d'ossequio e niente più»».

¹⁵⁴ M. NARDINI, *op. cit.*, p. 176.

¹⁵⁵ P. ARMAROLI, *L'elezione*, cit., p. 401.

settimane le proprie dimissioni, dopo aver appurato l'impossibilità di operare un rimpasto¹⁵⁶.

Tenuto conto di queste polemiche, non furono motivate le dimissioni di Fanfani presentate a Segni¹⁵⁷, né di Colombo a Leone, né di Andreotti a Pertini¹⁵⁸. È interessante notare, però, che negli altri casi le dimissioni furono rassegnate per ragioni formali di ossequio, come fece, ad esempio, nel 1985 Craxi, quando informò il Consiglio dei ministri di voler offrire le dimissioni «*in atto di doveroso omaggio secondo la prassi repubblicana*»¹⁵⁹. Il comportamento del capo dello Stato è sempre stato quello di invitare il Presidente del consiglio a «*ritirare le dimissioni*»¹⁶⁰, superando la questione lessicale del 1953.

Un tema di estremo interesse è la classificazione delle dimissioni di cortesia all'interno delle fonti, visto che sono state ascritte alternativamente nell'ambito delle regole convenzionali¹⁶¹, della correttezza istituzionale¹⁶², degli atti di mera cortesia¹⁶³, di deferenza¹⁶⁴ o ispirati al galateo istituzionale¹⁶⁵.

Una parte della dottrina ritiene che «*quale sia l'opinione in ordine alla natura*

¹⁵⁶ In *Le incognite per il governo*, in *Stampa Sera*, 22 giugno 1955, p. 1 si segnalò che «*Gronchi non deve aver incoraggiato il tentativo di Scelba di avviare un rimpasto. Ovviamente, non si conoscono i termini del colloquio fra lui e Scelba, ma si ritiene che il Capo dello Stato abbia osservato al Presidente del Consiglio che quella che egli portava non era una chiarificazione e che pertanto un rimpasto non sarebbe stato sufficiente*».

¹⁵⁷ N. VALENTINO, *L'elezione di Segni*, Milano, 1963, pp. 162-165.

¹⁵⁸ A. ANDREOTTI, *op. cit.*, p. 262 non fa riferimento alla prassi o alle ragioni istituzionali («*presentai le dimissioni del governo che furono subito respinte con manifestazioni di stima e di affetto*»). In questo caso sembra che il Consiglio dei ministri si riunì per pochi minuti a Montecitorio per assegnare ad Andreotti l'incarico simbolico di rassegnare le dimissioni (G. FRANCI, *I garofani rossi di un bambino*, in *Stampa Sera*, 10 luglio 1978, p. 2).

¹⁵⁹ Citazione in F. RIGANO, *op. cit.*, p. 286.

¹⁶⁰ Ovviamente tranne, come detto, nel 1948 e nel 1953.

¹⁶¹ G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 89, dove prima ritiene queste dimissioni una mera cortesia e un omaggio formale, ma poi afferma che «*ieri come oggi però è sempre la convenzione che dà contenuto alla regola*», inserendo tali dimissioni tra le convenzioni del terzo tipo, che presuppongono un contesto legale esistente, ma pongono regole il cui contenuto è autonomo e non costituisce né specificazione ulteriore di una regola legale (come nel secondo tipo), né sostituzione sostanziale di altra regola che resta in vigore solo formalmente (come nel primo tipo), né sovrapposizione di una regola politica a una regola legale pienamente efficace (come nel quarto tipo). In tal senso anche Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, pp. 28-30.

¹⁶² L. CARLASSARRE, *Alcune perplessità sui confini delle norme di correttezza istituzionale*, in AA.VV., *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, 1999, p. 116, riprendendo, come già detto, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le norme*, cit., pp. 139-140.

¹⁶³ G. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 308.

¹⁶⁴ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 28; P. ARMAROLI, *Crisi*, cit., p. 8.

¹⁶⁵ L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 197.

della regola conformante il comportamento del governo, è sicura l'assenza di un obbligo in capo a quest'ultimo di rassegnarle [le dimissioni]»¹⁶⁶ per evitare di intaccare il rapporto fiduciario con il Parlamento, sottolineando, quindi, che la reiezione delle dimissioni da parte del capo dello Stato sarebbe obbligatoria, nel senso di giuridicamente dovuta¹⁶⁷.

Questa differenza tra presentazione delle dimissioni (non obbligatoria) e necessario respingimento delle stesse, tuttavia, non convince pienamente. In effetti, i due momenti sono legati e sembrerebbe più opportuno, per garantire l'equilibrio e la equiordinazione tra gli organi costituzionali, che le due situazioni siano considerate speculari. Più difficile è comprendere, però, quale sia l'origine della doverosità. Mentre a favore della consuetudine gioca il fatto che nelle dimissioni di cortesia sia possibile rilevare una *diuturnitas* e una *opinio iuris*, appare meno logico, in caso non vengano offerte le dimissioni, che il capo dello Stato possa adire la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri per far sì che il Governo gli presenti obbligatoriamente delle dimissioni, che poi (sia consentito il gioco di parole) avrebbe l'obbligo di rifiutare. Questa giustiziabilità, derivante dal carattere consuetudinario delle dimissioni, sembra contrastare, però, con il principio di economia processuale, che tende risparmiare atti e attività non essenziali.

A favore della concezione che presuppone un accordo tra gli organi costituzionali a tenere un determinato comportamento, gioca il fatto che le convezioni non siano coercibili poiché «*danno regola a rapporti politici e traducono gli equilibri raggiunti dai soggetti politici nei loro rapporti reciproci*»¹⁶⁸ su un piano di parità¹⁶⁹. Il dato, però, che resterebbe troppo sullo sfondo è l'importanza dell'elemento psicologico, cioè il convincimento, da parte del Governo, di adempiere a un dovere. In effetti, le dimissioni di cortesia sono state presentate anche quando è stato eletto lo stesso capo dello Stato che aveva nominato l'Esecutivo dimissionario (nel 2022)¹⁷⁰. In questa tipologia di dimissioni sembra essere pre-

¹⁶⁶ F. RIGANO, *op. cit.*, p. 288.

¹⁶⁷ *Ivi*, p. 289. *Contra* Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, p. 28 («*Le dimissioni sono consegnate ad un Presidente diverso da quello che nominò il Presidente del Consiglio e i ministri. Così facendo, il Presidente del Consiglio attesta il ruolo non meramente accessorio o strumentale o ancillare del Capo dello Stato nella formazione del Governo. In virtù di questa convenzione, il nuovo Presidente della Repubblica è messo nelle condizioni di confermare o rivedere la scelta compiuta dal suo predecessore*»).

¹⁶⁸ G.U. RESCIGNO, *Convezioni*, *cit.*, p. 124. *Contra* F. RIGANO, *op. cit.*, pp. 295-296 secondo cui la convezione potrebbe essere giustiziata in sede di conflitto di attribuzioni basandosi sull'art. 54 Cost., ma a quel punto non si comprende perché non appoggiarsi sulla più comoda fonte della consuetudine. Lo stesso autore sottolinea anche che «*l'accettazione delle dimissioni di cortesia appare atto illegittimo semplicemente perché interferisce sulla competenza, costituzionalmente garantita, delle Camere e del Governo nella determinazione del rapporto fiduciario: a tale stregua il parametro direttamente invocabile sarebbe proprio l'art. 94 Cost.*» (p. 296).

¹⁶⁹ C. ROSSANO, *La consuetudine nel diritto costituzionale*, Napoli, 1992, p. 180.

¹⁷⁰ Definite inutili da A. RUGGERI, *Le inutili dimissioni di cortesia di Draghi*, in *Lacostituzione*.

sente un forte senso di doverosità, tale da escludere che possano rientrare negli atti di cortesia istituzionale, che non sono disciplinati da norme giuridiche¹⁷¹ e dove «il senso dell'obbligatorietà diminuisce fino a mancare del tutto»¹⁷² (nonostante, di contro, si potrebbe contestare che nella formula quirinalizia ormai consolidata si parli di «atto di ossequio»¹⁷³, di omaggio¹⁷⁴ o di cortesia¹⁷⁵). Dando rilevanza, quindi, agli elementi costitutivi della consuetudine, appare più consono inserire in tale fonte le dimissioni di cortesia¹⁷⁶ e il conseguente respingimento delle stesse da parte del capo dello Stato, con la precisazione che la giuridicità non comporta una giustiziabilità davanti la Corte costituzionale per l'assenza di utilità processuale dell'eventuale azione. In questo ambito emergerebbe una responsabilità politica con un unico interlocutore per entrambi gli attori coinvolti, cioè il Parlamento, altro organo che altrimenti sarebbe un convitato di pietra in tale frangente. Se il Governo non dovesse rassegnare le dimissioni, infatti, le Camere potrebbero sollecitarle con gli strumenti parlamentari, fino ad approvare una mozione di sfiducia e obbligare alle dimissioni l'Esecutivo, aprendo una crisi parlamentare in senso stretto. Di contro, il Parlamento potrebbe, attraverso le eventuali consultazioni presidenziali, contestare l'accettazione delle dimissioni e, come *extrema ratio*, potrebbe non concedere la fiducia al nuovo Governo nominato dal Presidente della Repubblica (ma in questo caso si concretizzerebbe un c.d. *gouvernement de combat*¹⁷⁷), aprendo la strada alle elezioni.

info, 4 febbraio 2022 («Le dimissioni rassegnate da Draghi, per mero attaccamento all'antico rituale, sono prive di significato alcuno, anche meramente simbolico, qual è quello che – come si è rammentato – connota le dimissioni in una circostanza siffatta. Il Presidente del Consiglio è stato – come si sa – scelto dallo stesso Presidente della Repubblica, alla cui fiducia peraltro deve la preposizione all'ufficio: fiducia di oggi tale e quale a quella di ieri, ed anzi viepiù rimarcata nella sofferta congiuntura in atto e testimoniata dalla parimenti sofferta disponibilità offerta dal Capo dello Stato alla propria riconferma. La quale, poi, a quanto pare, si deve anche ad una insistita sollecitazione in tal senso venuta dallo stesso Presidente del Consiglio, forse decisiva per uscire dal labirinto nel quale le forze politiche si erano infilate senza riuscire poi a trovare il bandolo di una matassa particolarmente aggrovigliata. [...] Insomma, i riti avranno pure una loro ragione d'essere, ma forse stavolta si è... esagerato col far luogo alla loro stanca, acritica ripetizione»).

¹⁷¹ G. TREVES, *Correttezza costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, p. 716.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Si tratta dei comunicati diffusi nel 1955, 1962, 1964, 1971, 1978.

¹⁷⁴ Comunicati del 1985 e 1999.

¹⁷⁵ Comunicato del 2015.

¹⁷⁶ Sul punto già G. SAREDO, *Il passaggio della Corona secondo il diritto pubblico italiano*, Roma, 1878, pp. 38-42; L. ROSSI, *op. cit.*, p. 1176.

¹⁷⁷ Si tratta del caso in cui un Governo presenta le dimissioni e nelle Camere si è già formata una maggioranza a sostegno di un nuovo Esecutivo, ma il capo dello Stato nomina come Presidente del Consiglio una persona di sua fiducia, per poi sciogliere le Camere con la controfirma di quest'ultimo nella speranza di determinare nelle successive elezioni politiche una maggioranza diversa da quella già presente in Parlamento.

Una vicenda simile si realizzò nel 1877 in Francia. Il Presidente del Consiglio Jules Simon fu

In effetti, il coinvolgimento del Parlamento dimostrerebbe che il modello di comportamento debba essere ritenuto vincolante, oltre che dagli interessati, anche da altri organi e soggetti, i quali possono far discendere conseguenze giuridiche per la sua inosservanza¹⁷⁸. Tale riflessione, che potrebbe stonare con lettura della giustiziabilità, va contestualizzata, visto che nelle dimissioni di cortesia le regole giuridiche e politiche si fondono ed è complesso delimitarle. Inoltre, si segnala che in altre discipline del diritto la mancata sanzionabilità di un comportamento illecito è ben nota (come nel diritto internazionale), ma ciò non impedisce di individuare regole imposte dallo *Sollen*, cioè che deve perseguire il giurista.

Potrebbe ritenersi, alternativamente alla consuetudine, che le dimissioni di cortesia siano una prassi, cioè una costante «ripetizione di un comportamento nell'esplicazione di una determinata attività, senza che da essa derivi alcun vincolatività oggettiva di tipo prescrittivo»¹⁷⁹, che assume rilevanza perché condiziona l'agire nell'esplicazione di funzioni costituzionali¹⁸⁰. La prassi, però, è solitamente una fase precedente alla consolidazione di una consuetudine¹⁸¹, cioè quando maturano i requisiti della *diuturnitas* e dell'*opinio iuris*. Nel 2022, quando Draghi ha presentato le dimissioni di cortesia a seguito della rielezione di Mattarella, nel comunicato si legge che queste erano state presentate «secondo la prassi»¹⁸². Per la prima volta si è indicata non la ragione delle dimissioni, cioè la de-

costretto a dimettersi dopo che il capo dello Stato, Mac Mahon, lo aveva criticato per l'atteggiamento poco risoluto dimostrato nella difesa di una legge sulla stampa. Mac Mahon nominò il duca Albert de Broglie, ma l'Assemblea lo sfiduciò immediatamente, come prevedibile, e il capo dello Stato sciolse allora l'Assemblea, ma dalle elezioni uscì una maggioranza ostile al Gabinetto in carica. MacMahon, però, rifiutò le dimissioni del Governo per poi accettarle pochi giorni dopo, quando nominò Gaëtan de Rochebouët a capo di un Governo con ministri estranei alla maggioranza parlamentare. Anche in questo caso l'Assemblea non concesse la fiducia al Gabinetto e minacciò di non votare il bilancio, tanto da indurre Mac Mahon sia a nominare un Esecutivo espressione della maggioranza (guidato da Jules Dufaure) sia a dimettersi il 30 gennaio 1879. Tale comportamento di Mac Mahon inibì i successivi Presidenti francesi dall'utilizzare il potere di scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale e privò di fatto il sistema francese di uno strumento per la soluzione delle crisi. Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, vol. I, Milano, 1984, pp. 356-359.

Sul "governo minoritario di lotta", cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1978, pp. 1314-1315; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente*, cit., pp. 74-76.

¹⁷⁸ C. ROSSANO, *La consuetudine*, cit., p. 195.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ V. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, pp. 443-475.

¹⁸¹ Sul punto A. FERRACCIU, *La consuetudine costituzionale*, Torino, 1919, pp. 18-20. G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 279, sottolinea, invece, il legame tra consuetudine e convenzioni («Le consuetudini sono regole convenzionali stabilizzate, obbiettivate, dispiegate nel tempo e nella coscienza giuridica»).

¹⁸² Comunicato del Quirinale, 3 febbraio 2022.

ferenza, ma una fonte giuridica, che, però, nonostante l'utilizzo del termine prassi, sembra avere, come già detto, una *diuturnitas* e una *opinio iuris* tali da essere configurabile a tutti gli effetti quale consuetudine¹⁸³.

Una parte della dottrina, muovendo dal dato che le dimissioni sono perfette e valide e producono l'effetto di riattivare i poteri presidenziali, ha posto l'accento sulla motivazione delle dimissioni di cortesia¹⁸⁴. Riprendendo la lettura secondo cui le dimissioni governative vadano sempre motivate, anche per garantire una maggiore trasparenza, è stato sostenuto che «risponderebbe ad un criterio di responsabilità politica istituzionale e diffusa (in ogni direzione) e metterebbe poi il capo dello Stato nella condizione di meglio risolvere la crisi»¹⁸⁵. In tale ricostruzione si ritiene che «le dimissioni rese al nuovo capo dello Stato non limitano l'esercizio del potere di quest'ultimo di accettarle, se non nel caso che siano espressamente motivate da ragioni di cortesia»¹⁸⁶, il che potrebbe ricavarsi da dichiarazioni contestualmente rese dal Presidente dimissionario in sedi diverse, come ad esempio alla stampa o, ancora, dal resoconto verbale del Consiglio dei Ministri¹⁸⁷.

Le dimissioni non comportano vere crisi, perché sono riassorbite nel momento stesso in cui si aprono¹⁸⁸. Bisogna sottolineare, però, che le dimissioni di cortesia potrebbero talora essere accolte «qualora l'elezione del nuovo Presidente [della Repubblica] determini o rifletta la frattura della coalizione di governo e l'enuclearsi di una nuova maggioranza»¹⁸⁹. Nel dicembre 1971, ad esempio, l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica portò allo sfaldamento della già divisa maggioranza a sostegno del governo Colombo e il Presidente Leone, dopo aver respinto le dimissioni di cortesia, dovette gestire la crisi a inizio gennaio 1972.

¹⁸³ V. FALZONE, *op. cit.*, p. 468 non inserisce le dimissioni di cortesia nelle prassi sviluppatesi nel primo decennio della Repubblica, ma segnala solamente che «circa il problema della responsabilità del Governo non soltanto di fronte al Parlamento ma anche di fronte al Presidente della Repubblica (responsabilità specifica e di ordine giuridico la prima, genetica e di ordine etico la seconda), dal quale è nominato, si è avuto un solo precedente», cioè le dimissioni di cortesia presentate da Scelba e non accolte da Gronchi.

¹⁸⁴ F. RIGANO, *op. cit.*, pp. 293-294; C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 755 il quale ritiene che «va riferito inoltre che in occasione della sostituzione del Capo dello Stato [...] potrebbe apparire mutata la formula politica in base alla quale il Governo aveva fino a quel momento operato [...]. Il Governo dovrà dare per correttezza le dimissioni; ma queste, una volta date, potranno, in tal caso assumere un carattere non solo formale ma anche sostanziale. E sarà il nuovo Presidente che dovrà valutare se respingerle, quali dimissioni di mera correttezza o accettarle, sia pure con riserva, in quanto connesse ad una divergenza politica sostanziale».

¹⁸⁵ L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995, p. 143.

¹⁸⁶ F. RIGANO, *op. cit.*, p. 294.

¹⁸⁷ *Ibidem*, nota 45.

¹⁸⁸ G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione costituzionale dello Stato*, vol. I, Milano, 2018, p. 344.

¹⁸⁹ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 26.

b) *Le dimissioni a seguito di elezioni politiche*

Anche dopo le elezioni generali l'Esecutivo deve rassegnare le dimissioni.

Durante il periodo repubblicano il Governo ha sempre presentato le dimissioni a inizio legislatura e il capo dello Stato le ha sempre accettate, tranne un caso. Nel 1948, dopo le prime elezioni politiche, De Gasperi rassegnò le dimissioni¹⁹⁰, ma Einaudi le respinse, senza neppure svolgere consultazioni, tanto che il Presidente del Consiglio operò solamente un corposo rimpasto al Gabinetto uscente (anche se è stato notato che «Einaudi e De Gasperi, invece, applicavano la prassi parlamentare statutaria più che la nuova Costituzione: una volta presentategli le dimissioni del Governo, il Presidente della Repubblica le respingeva e alcuni giorni dopo nominava alcuni nuovi ministri su proposta del Presidente del Consiglio»¹⁹¹). Oggi è pacifico che qualunque sia il risultato delle urne, il Gabinetto debba presentare le dimissioni per permettere una nuova valutazione da parte del capo dello Stato, affinché verifichi la sussistenza del legame fiduciario¹⁹². L'obbligo, anche se non positivizzato in Costituzione (come, invece, in quella francese del 1946¹⁹³ o nella *Grundgesetz* tedesca¹⁹⁴), deriva dall'essenza stessa del parlamentarismo. Richiamando la sovranità popolare di cui all'art. 1 Cost., infatti, è opportuno ritenere che anche il Governo derivi, seppur indirettamente, dal popolo e, quindi, dalla consultazione elettorale. È necessario, per questo, che a seguito di nuove elezioni l'Esecutivo si dimetta, permettendo, così, al Parlamento di esprimersi nuovamente sulla fiducia che deve legare Esecutivo e Camere, anche nel caso in cui il capo dello Stato abbia convenuto di respingere le dimissioni del Presidente del Consiglio.

Anche in questo caso la dottrina ha fornito differenti letture della fonte che imporrebbe le dimissioni: lo stesso sistema costituzionale¹⁹⁵, la consuetu-

¹⁹⁰ F. MOHRHOFF, *Crisi*, cit., p. 29 nota che «nel caso delle dimissioni del 5° Gabinetto De Gasperi poi, è dubbio se interpretarle come "dovute" in seguito alla consultazione elettorale o come atto di cortesia nei confronti del nuovo Capo dello Stato Luigi Einaudi». Il Quirinale le inserisce in quelle "di cortesia", ma appare un nodo gordiano difficilmente districabile.

¹⁹¹ M. OLIVETTI, *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in *Federalismi*, n. 26/2023, p. 155.

¹⁹² A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1782; R. CHERCHI, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹³ Cost. francese del 1946, art. 45: «All'inizio di ogni legislatura il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni d'uso, designa il Presidente del Consiglio. Questi sottopone all'Assemblea Nazionale il programma e la politica del Gabinetto che intende costituire».

¹⁹⁴ Legge Fondamentale tedesca, art 69, comma 2 («Il mandato di Cancelliere federale o di ministro federale cessa in ogni caso con la convocazione di un nuovo Bundestag, il mandato di ministro federale cessa altresì in tutti gli altri casi di decadenza dall'incarico del Cancelliere federale»).

¹⁹⁵ C. AUSIELLO ORLANDO, *Rinnovazione delle Camere e dimissioni del Governo in carica*, in IDEM, *Note su questioni costituzionali e di diritto regionale*, Milano, 1965, pp. 18-19 («Le dimissio-

dine¹⁹⁶, la norma di correttezza¹⁹⁷, una convenzione¹⁹⁸ o la prassi¹⁹⁹. L'obbligo delle dimissioni sembra derivare direttamente dall'art. 94 Cost., che impone la necessità della fiducia parlamentare, ed è opportuno che il capo dello Stato abbia la possibilità di ascoltare i gruppi parlamentari del nuovo Parlamento e formare un Esecutivo in linea con i nuovi equilibri.

Resta il fatto, comunque, che nel nostro ordinamento repubblicano il Governo ha da sempre rassegnato le dimissioni in seguito alle elezioni generali (tranne quando era già dimissionario o quando non aveva ottenuto la fiducia iniziale²⁰⁰). Il problema di determinare se siano dovute o meno le dimissioni postelettorali, come è stato giustamente rilevato, però, non è privo di conseguenze an-

ni del Governo in carica dopo la rinnovazione delle Camere non sembrano perciò rispondere soltanto ad una regola di correttezza costituzionale, ma trovar fondamento nel sistema, e potersi ricavare da principi che, anche se non esplicitamente formulati in norme scritte, sono tuttavia desumibili dal sistema stesso».

S. TRAVERSA, *Legislatura*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Milano, 1974, p. 14, nota 54 riporta che «ritiene che il rinnovo della composizione personale della Camera comporti per il Governo l'obbligo delle dimissioni, il GUARINO in *Il convegno dei cinque, del 12 febbraio 1968, testo ciclostilato a cura della RAI, il quale osserva che altrimenti ed in assenza di una nuova maggioranza in grado di revocare la fiducia al Governo "priveremmo la elezione di quella che è la sua funzione tipica nel nostro ordinamento costituzionale, di essere l'espressione, cioè il mezzo tecnico attraverso il quale la volontà del popolo riesce ad influire sulla condotta di tutti gli organi costituzionali politici"».*

¹⁹⁶ Per L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 401 si è sviluppata una vera e propria consuetudine costituzionale che impone ai Presidente del Consiglio in carica di rassegnare le proprie dimissioni dopo lo svolgimento di elezioni politiche. Secondo G. STAMMATI, *Punti di riflessione sulla consuetudine e le regole convenzionali*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, p. 854 la violazione di questa consuetudine potrebbe essere sanzionata in sede di conflitto di attribuzione tra poteri («Davvero mi sembra questo uno dei casi, da ritenere assolutamente eventuale, nei quali il mancato rispetto della regola [delle dimissioni] potrebbe sollevare un conflitto di attribuzione fra i due poteri dello Stato»).

¹⁹⁷ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2022, p. 411 («Un'altra causa dimissioni del Governo – suggerita da una norma di correttezza costituzionale – potrebbe poi essere data dalle elezioni politiche generali, soprattutto qualora, a seguito di esse, i gruppi parlamentari che nelle Camere decadute lo appoggiavano siano nelle nuove rimasti in minoranza»).

¹⁹⁸ G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., p. 88 («Che la regola sia convenzionale ci vuole poco a dimostrarlo: se un governo non si dimette senza suscitare opposizione negli altri soggetti sovrani o riesce a restare in carica nonostante le proteste di alcuni soggetti politici, non c'è nessun giudice per costringerlo a rispettare la regola; se non si dimette contro la volontà delle nuove Camere, queste potranno dargli immediatamente sfiducia»). Dello stesso avviso anche S. STAIANO, in *Gruppo di Pisa - Il Forum, La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, pp. 8-10.

¹⁹⁹ L. ELIA, *Carattere delle dimissioni del Governo Zoli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 369 ritiene che queste dimissioni siano state rassegnate «a norma della prassi costituzionale». Nel 1968 il governo Moro III rassegnò le dimissioni per «prassi costituzionale» (D. NOCILLA, *Le crisi di governo nella V legislatura durante la presidenza Saragat*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, p. 2745).

²⁰⁰ Ad esempio Andreotti nel 1972.

che sul piano pratico, in quanto «*se si propende per l'una o per l'altra soluzione, muta anche il potere del Presidente della Repubblica in merito alla loro accettazione, nel senso che ove le dimissioni siano rassegnate per mera prassi o per cortesia potrebbe non farsi luogo immediatamente all'apertura della crisi ed il Governo potrebbe essere rinviato alle Camere per la verifica della fiducia*»²⁰¹.

Bisogna sottolineare, però, che la fiducia è una relazione permanente e non occasionale tra le Camere (ben individuate temporalmente) e un determinato Governo, essa non può estendersi oltre la legislatura²⁰² in cui è stata concessa, tanto è necessario almeno rinnovare tale fiducia se non si procedesse alla costituzione di un nuovo Governo.

Il Presidente della Repubblica nelle crisi a seguito di dimissioni postelettorali tende a evitare uno scioglimento delle Camere appena costituite, visto che le nuove elezioni sarebbero molto ravvicinate con le precedenti (anche se nessuna norma lo vieterebbe²⁰³). Se si dovesse verificare tale ipotesi, con ogni probabilità, il capo dello Stato opererebbe una pressione molto intensa sui partiti affinché si arrivi almeno a un Gabinetto di larghe intese o “amministrativo a tempo”²⁰⁴.

Si segnala, infine, che un Governo dimissionario potrebbe ripresentare le dimissioni dopo le elezioni politiche, ma tale gesto appare non necessario per attivare la discrezionalità presidenziale e non è giuridicamente necessario: ciò risulta essere avvenuto solamente due volte, entrambe a seguito di scioglimenti anticipati dopo il mancato ottenimento della fiducia iniziale²⁰⁵.

²⁰¹ S. TRAVERSA, *Legislatura*, cit., p. 14, riprendendo L. ELIA, *Carattere*, cit., p. 370, nota 1 («*Il carattere dovuto o meno delle dimissioni postelettorali [consuetudine o prassi?] non è privo di conseguenze sul piano pratico. Infatti, nella prima ipotesi, dovrebbe dirsi che il Capo dello Stato non può respingere le dimissioni; se invece si optasse per la seconda [mera prassi], il Presidente della Repubblica potrebbe non accettarle*»), con il conseguente tema del termine entro il quale il Governo rimasto in carica avrebbe l'obbligo di presentarsi alle Camere.

²⁰² L. PALADIN, *Diritto*, cit., pp. 398-399 segnala che «*vi sono le crisi che inevitabilmente si producono all'inizio di ciascuna legislatura; cosicché la massima durata di ciascun Governo corrisponde – grosso modo – al quinquennio di permanenza in carica del rispettivo Parlamento*».

²⁰³ In Francia, il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica incontra dei limiti nel fatto che l'Assemblea Nazionale non può essere sciolta entro il suo primo anno di vita o durante il periodo in cui il Presidente esercita i poteri straordinari previsti dalla Costituzione (G. DELLEDONNE, *Dissolution of the Legislative Body*, in *Max Planck Encyclopedia entries*, 2017, pp. 8 e 11). Anche in Spagna negli ultimi anni si è votato in modo molto ravvicinato: nel dicembre 2015 e nel giugno 2016 e due volte nel 2019 (aprile e ottobre).

²⁰⁴ Nell'aprile/maggio 2018 il Presidente Mattarella ha evitato in tutti i modi il ritorno alle elezioni, incaricando anche Carlo Cottarelli a formare un Governo destinato a non ricevere la fiducia iniziale (incarico poi rimesso).

²⁰⁵ Ci si riferisce alle dimissioni ripresentate da Andreotti il 22 giugno 1979 (due giorni dopo l'inizio della legislatura) e a quelle di Fanfani il 3 luglio 1987.

c) *Le dimissioni del Governo in caso di morte del Presidente del Consiglio, di impedimento permanente o per incompatibilità con altra carica*

La morte e l'impedimento permanente sono fatti giuridici²⁰⁶ e gli effetti dipendenti dalla morte o dall'inazione forzata²⁰⁷ della persona fisica coinvolgono anche gli *status* e le cariche pubbliche. Le istituzioni, però, come noto, sopravvivono ai titolari e l'ordinamento ha vari modi per colmare un'eventuale vacanza. La morte del capo dell'Esecutivo si inserisce in un contesto particolare, poiché si lega alla collegialità ministeriale e al rapporto di fiducia. In tale ambito, quindi, è opportuno riflettere attentamente sugli effetti e sulle procedure da seguire per rispettare l'indipendenza dei singoli organi costituzionali²⁰⁸.

La morte del Presidente del Consiglio in carica non è mai avvenuta in epoca repubblicana e si hanno solo due lontani precedenti nel periodo statutario.

Il 6 giugno 1861 Cavour, dopo una breve malattia, spirò. Rattazzi comunicò la morte alla Camera e Minghetti (all'epoca Ministero dell'Interno) annunciò che «*in questi gravi momenti il Ministero sente il dovere di rimaner fermo al suo posto sino a che S. M. non avrà provveduto; quindi esso conserva la responsabilità intera di tutti gli atti, non solo di ordinaria amministrazione, ma eziandio della politica generale*»²⁰⁹, come già deliberato in Consiglio dei Ministri²¹⁰. In quel

²⁰⁶ G. FERRARI, *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1967, pp. 834-835 definisce «il fatto giuridico, come uno di quei fatti, cui il diritto oggettivo, indipendentemente dalla volontà del soggetto, attribuisce la capacità di costituire, modificare od estinguere un rapporto, una posizione, una situazione, etc.». Come ha sottolineato V. SGROI, *Morte (diritto civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, p. 105 «è difficile sbarazzarsi di quella definizione come fatto giuridico, divenuta ormai classica, ove si consideri che al legislatore non è sottratta la scelta discrezionale dell'effetto che a quell'antecedente immutabile, e necessariamente recepito come tale, viene ricollegato», mentre per A. FALZEA, *Capacità (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, p. 34 «perché si abbia fatto giuridico occorre in primo luogo che il legislatore abbia la disponibilità dell'effetto: che cioè l'effetto risponda ad un suo atto di decisione e non sia dovuto a forze che si impongano all'esterno senza lasciargli alcun margine di libertà questa disponibilità non sussiste, com'è ovvio, quando l'effetto discenda dai medesimi presupposti logici del sistema giuridico costituito».

²⁰⁷ Riprendendo il termine "inazione" utilizzato da G. FERRARI, *op. cit.*, p. 838.

²⁰⁸ Più netto G. SANTINI, *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *BioLaw Journal, Special Issue*, n. 1/2020, p. 55, il quale ritiene che «*in caso di morte del capo dell'Esecutivo, il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere senza indugio alla nomina di un successore, avviando la formazione di un nuovo esecutivo*».

²⁰⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 6 giugno 1861, p. 1235, segnalando, altresì, che «*con decreto del corrente S. M. affidò già interinalmente al nostro collega generale Fanti di reggere il Ministero della marina ed a me quello degli affari esteri*».

²¹⁰ *Copia di verbali delle adunanze del Consiglio dei Ministri tenuta per uso del Conte di Cavour*, adunanza del 6 giugno 1861, ff. 63-64 («*Quindi ha considerato che nelle presenti circostanze sia necessario il non creare una crisi ministeriale, e perciò di non dare le dimissioni sino a che S.M. non abbia provveduto che non sia continuata la stessa politica estera ed interna finora con felice successo seguita sotto la Presidenza del Conte di Cavour*»).

momento «*la corona dovè provvedere a dargli un successore; e poiché la successione non si apriva per crisi parlamentare, o voto delle assemblee, si rivolse al più notevole fra gli uomini della destra: al Ricasoli, il quale si associò Miglietti, Cordova e Menabrea, restando ai loro posti Minghetti, Bastogi, Peruzzi e de Sanctis*»²¹¹. Il ruolo del Consiglio sembra emergere, però, quando Minghetti scrisse in una lettera che «*ho riunito il Consiglio, e credo che indicheremo Ricasoli come l'uomo della situazione per ricomporre il ministero. Rassicurate la Francia e l'Europa che la politica di Cavour sarà continuata, e che il governo non verrà a patti con la rivoluzione. Ecco l'obiettivo del momento*»²¹², tanto che «*conseguentemente il Consiglio dei Ministri ha unanimemente deliberato di proporre a S.M. che voglia chiamare il Barone Ricasoli, e a dargli l'incarico della ricomposizione del ministero*»²¹³. Dopo la nomina di Ricasoli, nella Gazzetta Ufficiale non fu segnalata la presentazione delle dimissioni del Gabinetto, ma solo dei ministri Fanti, Natoli e Cassinis, che furono sostituiti.

Nel 1887, quando morì Depretis, invece, «*il Consiglio dei ministri [ha] telegrafato al Re rassegnando le sue dimissioni, il Re ha risposto invitando i ministri a restare al loro ufficio*»²¹⁴. In conseguenza della morte del Presidente del Consiglio, infatti, i Ministri si riunirono a Palazzo Braschi, sede del Ministero dell'Interno, guidato da Crispi²¹⁵, e deliberarono di rassegnare nelle mani del Re le loro dimissioni²¹⁶, che decise, affinché non vi fosse interruzione nell'andamento dei pubblici affari, che rimanessero in carica²¹⁷. Il 7 agosto il re rifiutò le dimissioni²¹⁸ e dopo aver convocato il Consiglio dei ministri nominò Crispi a capo del Governo, lasciando invariati gli altri ministri²¹⁹. La Camera in quel momento

²¹¹ G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898, pp. 134-135. Si segnala che Minghetti lasciò l'Esecutivo pochi mesi dopo, il 1° settembre 1861 per essere rimasto isolato sull'abrogazione delle luogotenenze, cioè gli organismi di transizione istituiti a Napoli e in Sicilia subito dopo i plebisciti, cfr. G. ASTUTO, *Le istituzioni politiche italiane*, Bari, 2016, p. 58.

²¹² AA.VV., *La casa di Camillo Cavour*, Santena, 2014, p. 102.

²¹³ *Copia di verbali*, cit., f. 64.

²¹⁴ *La Stampa*, 31 luglio 1887, p. 1.

²¹⁵ Anche i Consigli dei ministri precedenti alla morte di Depretis (che era partito per Stradella il 7 luglio 1887) furono guidati da Crispi (ad esempio quello del 28 luglio 1887).

²¹⁶ «*Il Consiglio delibera presentare al Re le sue dimissioni, attesa la morte del Presidente del Consiglio, restando intanto in ufficio fino alla risoluzione sovrana*», chiedendo al Re chi dovesse guidare *ad interim* il Ministero degli Esteri (VERBALI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, adunanza del 30 luglio 1887, ff. 2-3).

²¹⁷ *La Stampa*, 2 agosto 1887, p. 1.

²¹⁸ GAZZETTA UFFICIALE, 7 agosto 1887, p. 4418 («*S. M. il Re non avendo accettato le dimissioni dei Ministri, ha invitato le L. L. E. E. a rimanere in ufficio. Contemporaneamente con suo Decreto d'oggi ha nominato il Cavaliere Francesco Crispi, presidente del Consiglio dei ministri. Il Ministero rimane perciò costituito come segue [...]*»).

²¹⁹ In *La Stampa*, 8 agosto 1887, p. 1 si segnalò che «*il Re preferì di non accettare le dimissioni*

era chiusa e la sessione riprese solo nel tardo autunno, quando non vi furono richieste di una verifica fiduciaria.

Nel periodo statutario si riteneva, quindi, che «*la morte del presidente del consiglio è [...] cagione di crisi ministeriale generale quando un ministro non sia in grado di assumere la presidenza e completare il Ministero*»²²⁰.

Anche nel sistema costituzionale disegnato dalla Costituzione la morte del Presidente del Consiglio porta a una crisi dell'Esecutivo²²¹ poiché «*l'unità del Gabinetto si riassume nel capo di esso*»²²², anzi, come è stato notato, «*nel caso venga a mancare il presidente del Consiglio, cessa di esistere il governo, per la mancanza di uno dei suoi elementi costitutivi e ai ministri non resta che dimettersi*»²²³, emergendo un obbligo sia per i ministri di dimettersi sia per il Presidente della Repubblica di «*accettare le loro dimissioni, non sembrandoci che rientri nei poteri del Capo dello Stato repubblicano la facoltà di respingerle e di nominare il nuovo Presidente del Consiglio in seno ai Ministri in carica*»²²⁴.

È particolare che sia la morte che l'impedimento permanente del Presidente del Consiglio, però, non siano trattati dalla legge n. 400/1988, che si preoccupa di disciplinare il meno grave caso dell'impedimento temporaneo e dell'assenza²²⁵. L'art. 8, infatti, prevede la figura del vicepresidente del Consiglio che, in caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio dei ministri, deve garantire la supplenza²²⁶. Sembra opportuno ritenere che, analogamente, in caso di morte del Presidente del Consiglio il vicepresidente più anziano o altro ministro indicato (o, in assenza, il più anziano) subentrerebbe come

del Gabinetto anziché accettarle per poi rinominare gli stessi ministri, giacché la nuova nomina avrebbe reso necessario dichiarare vacanti i Collegi a cui i ministri appartengono. Ciò fu fatto anche per tritare la formalità di un nuovo giuramento». Crispi dovette assumere, oltre al Ministero degli Interni, anche quello degli Esteri (in quel momento al centro del dibattito politico a causa della c.d. crisi bulgara) anche per il rifiuto dell'ambasciatore Nigra di ricoprire l'ufficio (S. CILIBRIZZI, *Storia*, cit., vol. II, p. 343).

²²⁰ G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913, pp. 563-564. *Contra* E. CROSA, *La Monarchia*, cit., p. 127 secondo il quale già in epoca statutaria la morte del Presidente del Consiglio comportava «*le dimissioni dei rimanenti ministri in carica*»; P. CHIMIEN- TI, *Manuale*, cit., p. 473.

²²¹ G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione*, cit., p. 123; L. PALADIN-L.A. MAZZAROLLI-D. GIOTTO, *Diritto costituzionale*, Torino, 2023, p. 427.

²²² V.E. ORLANDO, *Principii*, cit., p. 236.

²²³ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 181.

²²⁴ L. PRETI, *op. cit.*, pp. 186-187.

²²⁵ Per la differenza tra vacanza e impedimento, cfr. C. CARBONE, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1963, p. 183.

²²⁶ Qualora siano nominati più vicepresidenti è compito del più anziano e, se non sia stato nominato nessun vicepresidente, la supplenza spetta, in assenza di diversa disposizione da parte del Presidente del Consiglio, al ministro più anziano d'età.

facente funzioni²²⁷ (conservando anche la propria carica di ministeriale) al Presidente del Consiglio, concretizzando, quindi, una supplenza d'organo²²⁸, cioè un esercizio provvisorio delle funzioni presidenziali, che non determinerebbe affatto «*il subentrare del sostituto nella posizione del sostituto*»²²⁹. Il facente funzioni dovrebbe convocare immediatamente il Consiglio dei ministri, accertare (sulla base di perizie mediche²³⁰) l'impedimento permanente o la morte²³¹, comunicare l'evento ai Presidenti delle Camere, e presentare le dimissioni nelle mani del capo dello Stato, che deve accettarle, iniziando il procedimento per la formazione del nuovo Governo. Il Gabinetto resterebbe in carica per gli affari correnti e il Consiglio dei ministri sarebbe presieduto dal facente funzioni²³², che firmerebbe gli atti che spetterebbero al Presidente del Consiglio²³³.

Il caso della morte del Presidente del Consiglio lega con sé una riflessione sul ruolo dello stesso capo dell'Esecutivo e sulla collegialità governativa²³⁴. Se il Presidente fosse, infatti, fosse un semplice membro del Consiglio dei ministri la sua morte non porterebbe obbligatoriamente alla fine dell'Esecutivo, ma «*nell'attuale sistema al Presidente è attribuita una preminenza costituzionale che ne*

²²⁷ Istituto ricorrente nell'organizzazione amministrativa.

²²⁸ Si distingue tra supplenza di persona e supplenza d'organo. Con la supplenza di persona l'organo continua a restare in attività mediante una persona che viene designata dalla legge e sostituisce il titolare; nel secondo caso, le funzioni sono svolte integralmente o parzialmente da un altro organo che cumula contemporaneamente le sue competenze con quelle dell'organo supplito. Sul punto G. CUOMO, *Il Presidente della Repubblica, impedimento e supplenza*, Napoli, 1982, pp. 69-72; L. ELIA, *La continuità*, cit., p. 36 ss.; A.M. GUALTIERI, *La supplenza nell'organizzazione amministrativa*, in *Il Foro amministrativo*, I, 1990, pp. 562-564.

²²⁹ Riprendendo, anche se utilizzate per il capo dello Stato, le parole di G. FERRARI, *op. cit.*, p. 855.

²³⁰ Si tratterebbe di un accertamento meramente tecnico, dove è necessario il «*minor margine possibile alla opinabilità*» (G. FERRARI, *op. cit.*, p. 838).

²³¹ L'accertamento dell'incapacità del capo dello Stato è stato un tema assai delicato e dibattuto. In assenza di una disposizione, l'unico punto di riferimento è dato dalla prassi e, in particolare, dal caso che coinvolse il Presidente Segni nel 1964, quando fu colpito da un *ictus*. In tale situazione la constatazione dell'impedimento fu realizzata d'intesa tra i Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio. La stessa procedura stava per essere seguita per dichiarare, dopo qualche mese, l'impedimento permanente, ma Segni riuscì (secondo la versione ufficiale) a sottoscrivere una lettera di dimissioni.

²³² L'affievolimento dei poteri dell'Esecutivo non si legherebbe, quindi, al fatto giuridico, ma all'essere dimissionario.

²³³ In analogia al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 novembre 1993, *Regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, art. 1, comma 2 («*In caso di assenza o impedimento temporaneo del Presidente del Consiglio, le relative funzioni sono svolte, ai sensi dell'art. 8 della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal vicepresidente del Consiglio; qualora vi siano più vicepresidenti, dal più anziano secondo l'età; in mancanza, dal Ministro più anziano per età*»).

²³⁴ A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981, p. 90 preferisce parlare di «*struttura sostanzialmente complessa del Consiglio dei Ministri*».

legittima una eventuale preminenza materiale e nello stesso tempo fornisce al governo un centro effettivo di propulsione e guida»²³⁵. Inoltre, nel caso fosse sostituito il solo Presidente del Consiglio, il successore si troverebbe a dover lavorare con ministri non indicati da lui, con i quali potrebbe risultare difficoltoso realizzare quell'opera di indirizzo che è propria del capo dell'Esecutivo, con l'impossibilità, inoltre, di utilizzare il potere di revoca. Si potrebbe obiettare che questo dovrebbe valere anche in caso di morte o cambio del Presidente della Repubblica. Detto, come visto, che, dopo l'elezione del nuovo capo dello Stato le dimissioni sarebbero obbligatorie sia nella presentazione sia, però, nel respingimento, si segnala come le situazioni siano differenti, considerato che il capo del Governo si troverebbe quotidianamente a dover lavorare con ministri da lui non indicati, mentre i rapporti tra ministri e capo dello Stato non sono così diretti, considerando sia la diversità di funzioni sia il posizionamento del Presidente della Repubblica al di fuori dell'indirizzo politico. Da tale lettura emerge la centralità del Presidente del Consiglio come snodo fondamentale per la definizione della politica e dell'indirizzo governativo, tale da non potersi immaginare un rimpasto con la sostituzione del solo Presidente del Consiglio (come avvenne in epoca statutaria²³⁶) o la sopravvivenza dell'Esecutivo al proprio Presidente²³⁷. Nel caso in cui il Governo rallentasse la rassegnazione delle dimissioni, le Camere potrebbero votare una mozione di sfiducia oppure il Presidente della Repubblica potrebbe operare una revoca dello stesso Ministero (analogamente al rifiuto del Presidente del Consiglio di presentare le dimissioni dopo una votazione contraria nei procedimenti fiduciari).

In questo gruppo di crisi è opportuno aggiungere anche il caso in cui sopraggiunga un'incompatibilità con la carica di Presidente del Consiglio, ad esempio si pensi all'ipotesi in cui il capo dell'Esecutivo venga eletto capo dello Stato. In questo caso il tema maggiormente interessante riguarda chi debba gestire la crisi. Infatti, il Presidente del Consiglio potrebbe rassegnare le dimissioni non appena eletto e sarebbe il Presidente della Repubblica uscente a guidare la crisi e, eventualmente, spetterebbe a quello entrante se non fosse stata risolta prima del giuramento (con il facente funzioni a coordinare l'Esecutivo dimissionario). Nel caso in cui, invece, il Presidente del Consiglio volesse restare in carica fino al

²³⁵ G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 22.

²³⁶ Ad esempio, nel 1849 quando Gioberti rassegnò le dimissioni e fu sostituito dal generale Chiodo, mentre tutti i ministri furono confermati in carica.

²³⁷ C. LAVAGNA, *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*, Roma, 1942, pp. 1-12 distingue tra supremazia politica (o di fatto) e quella giuridica, dicotomia che ancora oggi potrebbe essere utilizzata per riconoscere un ruolo centrale per il Presidente del Consiglio («*il Primo Ministro è per la sua naturale posizione politica il vero organo direttivo del Governo, anche se i giuristi seguitino a considerarlo come un primus inter pares, usando una espressione che ha trovato tanto credito fra gli studiosi di diritto costituzionale*», p. 10). Contra L. DELL'ATTI, *Genesi, evoluzioni ed equivoci dell'Organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 2022, pp. 231-245 parla della "posizione" strutturalmente debole del capo dell'Esecutivo.

giorno del giuramento, potrebbe sicuramente farlo e nella stessa data il Consiglio dei ministri prenderebbe atto dell'incompatibilità (comunicata anche dallo stesso capo del Governo²³⁸) e sarebbe il facente funzioni a presentare le dimissioni dell'Esecutivo²³⁹, anche se questa seconda ipotesi sembrerebbe da evitare per le evidenti commistioni di cui sarebbe foriera.

d) *Le dimissioni a seguito di condanna all'interdizione dai pubblici uffici comminata al Presidente del Consiglio*

Le vicende giudiziarie del Presidente del Consiglio possono influenzare il Governo da lui presieduto, tanto che una condanna con interdizione dai pubblici uffici o l'applicazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 235/2012 (c.d. legge Severino) possono comportare le dimissioni obbligatorie²⁴⁰.

Nel Codice penale sono definite accessorie le pene che restringono la capacità giuridica²⁴¹, ponendosi in stretta relazione rispetto alle pene principali. Infatti, la regola è che le pene accessorie seguono *ex lege* alla condanna come effetti penali della stessa²⁴² e l'interdizione perpetua dai pubblici uffici consegue automaticamente a una condanna alla pena dell'ergastolo o della reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni ovvero a seguito della dichiarazione di abilitazione o professionalità nel reato del condannato o della dichiarazione della tendenza a delinquere del reo. Vi sono, quindi, alcuni casi espressamente indicati dalla legge²⁴³ nei quali alla condanna consegue l'interdizione perpetua (art. 317-*bis* c.p.²⁴⁴), ma di norma è una misura temporanea (da uno a cinque anni).

²³⁸ Potrebbe utilizzarsi lo stesso *iter* procedurale successivo alla lettera di Mattarella indirizzata al collegio della Corte costituzionale una volta eletto Presidente della Repubblica.

²³⁹ Si rinvia al focus "La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato" in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2021 per varie opinioni sulla procedura da seguire in caso di elezione a capo dello Stato del Presidente del Consiglio in carica. Sul punto anche F. FURLAN, *Da Palazzo Chigi alla Presidenza della Repubblica? Un groviglio istituzionale*, in *Rivista Mulino.it, Speciale Quirinale* 2022.

²⁴⁰ Si tratterebbe di un impedimento giuridico. Ci si è domandati, relativamente al capo dello Stato, se la sospensione dalla carica sia un impedimento temporaneo. A favore C. CARBONE, *op. cit.*, pp. 31-36, *contra* G. CUOMO, *L'impedimento del Presidente della Repubblica*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauo nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, 1968, pp. 187-191.

²⁴¹ L'elenco è riportato all'art. 19 c.p. Sul tema G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2022, pp. 780-791.

²⁴² Art. 20 c.p. («Le pene principali sono inflitte dal giudice con sentenza di condanna; quelle accessorie conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa»).

²⁴³ Si veda l'elenco dei reati indicati dall'art. 317-*bis* c.p., le previsioni di cui agli artt. 371, comma 3, 373, comma 2 e 377, comma 3, c.p. e le disposizioni della legislazione speciale prevista dall'art. 180 del d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58; dall'art. 6 della legge 20 febbraio 1958, n. 75; dall'art. 2637 c.c.

²⁴⁴ Art. 317-*bis* c.p. («La condanna per i reati di cui agli articoli 314, 317, 318, 319, 319-*bis*, 319-

Nella pubblica amministrazione l'art. 85 del T.U. del pubblico impiego²⁴⁵ prevede la destituzione del pubblico impegnato a seguito di condanna, passata in giudicato, per delitti contro la personalità dello Stato²⁴⁶, per delitti di peculato, malversazione, concussione, corruzione, per delitti contro la fede pubblica²⁴⁷, per delitti contro la moralità pubblica e il buon costume previsti dagli artt. 519, 520, 521, 531, 532, 533, 531, 535, 536 e 537 c.p. e per i delitti di rapina, estorsione, millantato credito, furto, truffa ed appropriazione indebita. Inoltre, la destituzione segue alla condanna passata in giudicato che importi l'interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva o della libertà vigilata²⁴⁸. Il Consiglio di Stato ha ribadito che, in questo caso, la risoluzione del rapporto di lavoro è un effetto indiretto della pena accessoria comminata e che tale provvedimento non ha, quindi, portata disciplinare (non essendo necessario iniziare un procedimento *ad hoc*), ma costituisce un atto vincolato, meramente dichiarativo legato alla condanna penale del dipendente²⁴⁹.

Il d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, relativamente agli incarichi di Governo, prevede l'esclusione dalla carica di coloro che si trovino nelle condizioni di incandidabilità previste per i deputati e senatori. In caso di una sentenza definitiva di condanna durante l'incarico, questa è immediatamente comunicata, a cura del pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione *ex art. 665 c.p.p.*, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e determina la decadenza di diritto

ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis e 346-bis importa l'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio. Nondimeno, se viene inflitta la reclusione per un tempo non superiore a due anni o se ricorre la circostanza attenuante prevista dall'articolo 323-bis, primo comma, la condanna importa l'interdizione e il divieto temporanei, per una durata non inferiore a cinque anni né superiore a sette anni.

Quando ricorre la circostanza attenuante prevista dall'articolo 323-bis, secondo comma, la condanna per i delitti ivi previsti importa le sanzioni accessorie di cui al primo comma del presente articolo per una durata non inferiore a un anno né superiore a cinque anni»).

²⁴⁵ D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato).

²⁴⁶ Esclusi quelli previsti nel capo IV del titolo I del libro II del Codice penale.

²⁴⁷ Con l'esclusione di cui agli artt. 457, 495, 498 c.p.

²⁴⁸ Sull'effetto automatico della destituzione anche dopo la riforma del procedimento disciplinare nel pubblico impiego di cui alla l. 7 febbraio 1990, n. 19, cfr. Cons. St., sez. V, sent. 23 aprile 1998, n. 468, TAR Sicilia, sent. 5 agosto 1996, n. 1136; *Contra*, Cons. giust. amm. sic., sent. 6 marzo 1998, n. 125, secondo cui la disposizione *ex art. 85, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3* sarebbe da ritenersi abrogata implicitamente dopo la giurisprudenza della Corte costituzionale che ha affermato l'illegittimità costituzionale degli automatismi legislativi in tale materia.

²⁴⁹ Cons. St., sez. IV, sent. 31 agosto 2010, n. 6437, chiarendo che la destituzione non è una sanzione disciplinare inflitta senza procedimento, ma segue una sentenza penale di condanna con pena accessoria interdittiva, tanto che l'Amministrazione deve necessariamente disporre la cessazione dal servizio.

dall'incarico ricoperto, dichiarata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio ovvero, ove la decadenza riguardi quest'ultimo, del Ministro dell'Interno.

Tale breve ricostruzione mira solamente a dimostrare che i provvedimenti dell'autorità giudiziaria possono comportare la perdita della carica di Presidente del Consiglio o a seguito di condanna all'interdizione dai pubblici uffici o per le norme del d.lgs. n. 235/2012. A meno che il capo del Governo non abbia rassegnato le dimissioni prima della firma del decreto, in questo caso, analogamente al caso della morte o dell'impedimento del Presidente del Consiglio, il soggetto designato come facente funzioni presenta le dimissioni dell'Esecutivo al capo dello Stato, visto che, per le ragioni esposte nel punto precedente, non è possibile immaginare che un Governo resti in carica senza il Presidente attorno a cui è nato e si è formato.

e) *Le dimissioni a seguito di un voto negativo nei procedimenti fiduciari*

Le crisi definite “parlamentari in senso stretto”, cioè quelle che derivano da un voto negativo in un procedimento fiduciario, sono le uniche crisi esplicitamente previste in Costituzione e comportano l'obbligo di dimissioni in capo al Presidente del Consiglio²⁵⁰. Come si è visto quando è stato affrontato il tema della legittimità delle c.d. crisi extra-parlamentari (cap. I, § 3), i soggetti del rapporto fiduciario sono sia il Governo che il Parlamento, ambedue legittimati a interpretarlo e, quindi, anche a interromperlo.

La concordanza tra Parlamento e Governo è un presupposto necessario dell'azione governativa ed entrambi possono influenzare il permanere del rapporto di fiducia²⁵¹ e qualora la maggioranza ritenga che il Governo non stia realizzando (o non ne sia in grado) il proprio programma politico ha a disposizione tre strumenti per costringerlo alle dimissioni.

Innanzitutto, le Camere possono decidere di non votare la mozione di fiducia iniziale²⁵². La Costituzione, attraverso l'articolo 94, mira a regolamentare e a

²⁵⁰ Nel progetto di Costituzione presentato dalla Commissione dei Settantacinque alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947 l'art. 88, comma 3, prevedeva che «*dopo il voto di sfiducia di una delle due Camere il Governo, se non intende dimettersi, deve convocare l'Assemblea Nazionale che si pronuncia su una mozione motivata*», ma la mancata previsione dell'Assemblea Nazionale fece decadere anche questa proposta.

²⁵¹ Un raro (e sembra unico, secondo V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013, pp. 795-796) caso di “mozione per la conferma della fiducia al Governo” si realizzò alla Camera dei deputati nella seduta 6 dicembre 1958 (mozione Guisarat, «*La Camera, preso atto che il Governo ha mantenuto fede agli impegni programmatici assunti all'atto della sua presentazione al Parlamento; udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, le approva e passa all'ordine del giorno*», CAMERA DEI DEPUTATI, seduta 6 dicembre 1958, p. 4788). Sulla “conferma della fiducia” si rinvia a M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, pp. 113-114; 269-273.

²⁵² Per una ricostruzione storica si rinvia a F. RINALDI-M. RINALDI, *Le mozioni di fiducia e di*

razionalizzare la fase genetica del rapporto fiduciario, richiamando, da un lato le tempistiche e dall'altro gli strumenti parlamentari – la mozione motivata – e la modalità, l'appello nominale, attraverso cui le assemblee rappresentative devono esprimersi. Con tale sistema emerge chiaramente l'adesione da parte delle Camere a un dato programma, definendo le basi su cui si fonda il rapporto fiduciario fra queste e il Governo²⁵³.

La mozione di fiducia a differenza delle mozioni ordinarie, che sono atti mediante i quali si provoca un dibattito su un certo argomento per ottenere una deliberazione dell'Assemblea, non è l'atto instaurativo della discussione parlamentare sul programma, ma viene presentata nel corso della stessa²⁵⁴. L'impulso a deliberare segue la presentazione della composizione del Governo e del programma politico in Parlamento, che è tenuto a esprimersi²⁵⁵. La mozione, infatti, si appoggia sul documento su cui si richiede la deliberazione, tanto che la decisione sulla fiducia riguarda *“le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici del governo”*, formatosi inizialmente fuori dalle Camere cioè, precisamente, nel Consiglio dei ministri²⁵⁶.

Si consacra, quindi, solennemente, con un atto formale dal contenuto politicamente rilevante, l'adesione del Parlamento agli indirizzi politici proposti dall'Esecutivo. Le dichiarazioni programmatiche del Governo sono rese oralmente

sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana. Cenni storici e ricostruttivi, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2000, spec. pp. 464-475. Gli autori segnalano, altresì, che *«per il periodo appena successivo alla entrata in vigore della Costituzione repubblicana e fino a quasi metà degli anni Cinquanta il voto di fiducia avveniva con ordine del giorno (salvo il sesto Governo De Gasperi ove si votò con mozione»* (p. 473). Sul valore della mozione come condizione sospensiva o risolutiva dell'atto di nomina o come atto di controllo costituzionale, cfr. A. PREDIERI, *op. cit.*, pp. 143-152.

²⁵³ Tale lettura sembra confermata dai lavori dell'Assemblea costituente, dove per Mortati, *«la designazione da parte del Capo dello Stato, in virtù del principio proprio del regime parlamentare per cui il Governo deve riscuotere la fiducia delle Camere, deve essere in un certo modo controllata e approvata dalle Camere; cioè le Camere non si devono limitare a prendere atto della costituzione di questo Governo, o meglio della designazione di questo Capo del Governo, ma devono discutere, appena il Governo si presenti ad esse, l'indirizzo politico di cui il Governo stesso è l'espressione e che deve rendere esplicito attraverso l'enunciazione di un programma preciso; e devono esprimere un voto di fiducia. Quindi dovrebbe sancirsi espressamente nella Costituzione che il Governo può effettivamente rimanere in carica ed esercitare le sue funzioni in quanto abbia un espresso voto di fiducia sulla base del suo programma politico, che sia motivato dal consenso dato a questo programma»* (ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione*, seduta del 3 settembre 1946, p. 84).

²⁵⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 393 ritiene che *«la denominazione costituzionale è assai poco parlamentare. Non corrisponde cioè alle caratteristiche essenziali della mozione, che è quella di promuovere una deliberazione per impulso autonomo dall'interno delle Camere»*.

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ La legge n. 400/1988, all'art. 2, comma 3, lett. a, richiede che siano sottoposte alla deliberazione del Consiglio dei ministri le dichiarazioni relative all'indirizzo politico, agli impegni programmatici ed alle questioni su cui il Governo chiede la fiducia del Parlamento.

alla camera chiamata per prima, in base al criterio dell'alternanza, a discutere e a esprimersi sulla fiducia (mentre dal 1980 nell'altro ramo del Parlamento viene consegnato un testo identico delle dichiarazioni pronunciate nella prima²⁵⁷)²⁵⁸. Nella prassi le mozioni per il conferimento della fiducia sono motivate *per relationem*²⁵⁹, con riferimento alle dichiarazioni programmatiche²⁶⁰. Il Governo, al momento della relazione di fronte alle Camere, presenta – oltre alla propria composizione, cioè la persona del Presidente del Consiglio e dei ministri, che rivelano i sottostanti equilibri politici nella formazione dell'Esecutivo stesso – il programma e le linee fondamentali di indirizzo politico-amministrativo a cui

²⁵⁷ Dal 16 ottobre 1980, dopo una deliberazione delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato sulla «*semplificazione della procedura relativa alla presentazione del nuovo Governo alle Camere*». Si segnala, però, la presenza di qualche eccezione. Ad esempio, al momento della presentazione del governo Craxi I, il Presidente del Consiglio rese al Senato delle comunicazioni più ristrette, mentre il 23 dicembre 1999 D'Alema svolse alla Camera dei deputati alcune considerazioni politiche («*Signor Presidente, onorevoli colleghi, non è mia intenzione ripetere qui l'esposizione introduttiva che ho presentato ieri al Senato e che ho consegnato per iscritto a questa Assemblea. Tuttavia, come avevo annunciato, intendo svolgere alcune considerazioni politiche a questo punto del dibattito sulla formazione del nuovo Governo, che possano essere di spunto per l'avvio di una discussione in questa nostra Assemblea*», cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 23 dicembre 1999, p. 2).

²⁵⁸ A favore della doppia comunicazione, invece, M. GALIZIA, *Studi*, cit., pp. 444-445, il quale ritiene che «*data l'autonomia che la Costituzione assegna a ciascuna Camera in ordine al voto di fiducia, anche la comunicazione del programma deve essere effettuata separatamente in ciascuna assemblea. Il contenuto delle dichiarazioni del Presidente del Consiglio alle due Camere deve essere sostanzialmente identico, in riferimento alle finalità per cui è prescritta la presentazione del gabinetto al Parlamento. Nel rispetto di tale identità sostanziale di contenuto, le due dichiarazioni possono però legittimamente essere impostate in maniera diversa, in correlazione con una differente colorazione politica della maggioranza delle due Camere o, comunque, in previsione di particolari aspetti che in ciascuna di esse potrà assumere il dibattito, sottolineando così nell'una o nell'altra in modo specifico alcuni profili programmatici*».

²⁵⁹ La formula canonica è «*la Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, le approva e passa all'ordine del giorno*». Per una riflessione si rinvia a G. RENNA, *Instaurazione e verifica del rapporto di fiducia*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008, pp. 89-91.

²⁶⁰ Sono delle eccezioni le mozioni di fiducia dei governi Spadolini I e II, Fanfani V, Conte I. Differiscono anche quelle dei governi Craxi I (mozione Rognoni del 12 agosto 1983, «*La Camera, udite le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, letti gli allegati programmatici, li approva e passa all'ordine del giorno*»), Craxi II (mozione Gitti dell'8 agosto 1986, «*La Camera, considerati i problemi prioritari della vita civile e dello sviluppo del paese; udite le dichiarazioni politiche del Governo ed esaminate il suo programma e le relative note esplicative, approva le dichiarazioni stesse e passa all'ordine del giorno*»), Berlusconi II (mozione Vito del 21 giugno 2001, «*La Camera, esaminate le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei ministri; valutato positivamente il programma di Governo, come espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri; condivisi gli impegni per l'attuazione del programma stesso; approva le suddette dichiarazioni programmatiche e passa all'ordine del giorno*»), poiché fanno riferimento agli elementi programmatici presentati dall'Esecutivo.

N. PETRUCCO, *op. cit.*, p. 6 indica anche la mozione del governo De Mita, che appare, però, in linea con la prassi generale (mozione Mancino, 23 aprile 1988 «*Il Senato, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno*», analoga a quella approvata dalla Camera il 21 aprile 1988).

vincola (almeno teoricamente) la propria azione e su cui fondare l'intero rapporto di fiducia. Il fatto che la mozione si ponga a valle della dichiarazione è significativo del fatto che l'indirizzo politico parte dall'Esecutivo, a cui il Parlamento aderisce, e quest'ultimo solo con il lavoro quotidiano e gli atti parlamentari d'indirizzo può integrarlo, modificarlo e, nel caso, ostacolarlo²⁶¹. È sul programma presentato che il Governo è eventualmente chiamato a rispondere, in virtù della propria responsabilità politica, davanti al Parlamento e all'opinione pubblica, sancendo eventualmente la conclusione del rapporto fiduciario. Le conseguenze politiche della mancata concessione della fiducia all'esecutivo sono abbastanza nette, tanto che nelle cinque volte in cui si è realizzata²⁶², in tre occasioni si è poi proceduto allo scioglimento anticipato delle Camere.

Le procedure fiduciarie si compongono di altri due strumenti, cioè la mozione di sfiducia²⁶³ e la questione di fiducia.

L'iniziativa di far cadere un Governo in Parlamento, a seguito di un voto delle Camere espressamente finalizzato, può essere assunta solo con la presentazione di una mozione di sfiducia, la cui approvazione pone l'obbligo per il Presidente del Consiglio di presentare le dimissioni. La mozione, motivata, sottoscritta da almeno un decimo dei componenti della Camera, come noto, non può essere discussa prima di tre giorni dalla presentazione. L'importanza della motivazione è man a mano scolorita²⁶⁴, tanto che sembra prevalere esclusivamente la volontà di imporre all'Esecutivo le dimissioni²⁶⁵.

²⁶¹ *Contra* A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 393 ritiene che le Camere abbiano «un compito costruttivo», legato alla motivazione della mozione. Questa *pars construens*, però, si realizza successivamente all'approvazione della fiducia, visto che il programma non può essere modificato in sede di presentazione dell'Esecutivo, essendo stato deliberato dal Consiglio dei ministri. È possibile, invece, che attraverso apposite mozioni il programma possa subire correzioni e modifiche su impulso parlamentare. Ad esempio, il 15 luglio 1977 con una mozione (Piccoli e altri, n. 1/00041, senza carattere fiduciario, presentata il 12 luglio 1977 e rinvenibile in CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 12 luglio 1977, pp. 8869-8872) «fu completamente riscritto, per gli aspetti della politica interna, il programma del III Governo Andreotti» (V. LIPPOLIS, *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in T. MARTINES-G. SILVESTRI-C. DECARO-V. LIPPOLIS-R. MORETTI [a cura di], *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, p. 266).

²⁶² Ciò avvenne nel 1953 (De Gasperi VIII), 1954 (Fanfani I), 1972 (Andreotti I), 1976 (Andreotti V) e, infine, nel 1987 (Fanfani VI).

²⁶³ Oggi, soprattutto dopo Corte cost., sent. n. 7/1996, si esclude che la sfiducia al singolo ministro comporti le dimissioni dell'intero Esecutivo. *Contra*, in passato, U. POTOTSCHING, *Gli organi dell'amministrazione statale (Profili generali)*, in *Archivio I.S.A.P.*, I, 1962, p. 22 («Una responsabilità politica del singolo ministro non può, nell'attuale ordinamento costituzionale, essere fatta valere efficacemente senza coinvolgere, mediante mozione di sfiducia, l'intero Consiglio dei ministri»). Sull'istituto si rinvia a F. DONATI, *op. cit.*, *passim*; N. LUPO, *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 207, 2021, pp. 37-48.

²⁶⁴ A. MANNINO-S. CURRERI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2019, p. 271.

²⁶⁵ Nel caso fossero presentate più mozioni, infatti, può essere utilizzato un precedente del 2010, quando alla Camera dei deputati il Presidente Fini mise in votazione congiunta due mozioni

La mozione di sfiducia, come noto, è un istituto che non ha concretamente influito sulla vitalità del rapporto fiduciario, visto che non è mai stata approvata durante il periodo repubblicano²⁶⁶. Come già segnalato, il Governo è libero di dimettersi prima o in pendenza di una mozione di sfiducia²⁶⁷, proprio perché va garantita la parità tra organi costituzionali, e sarebbe una superfetazione imporre all'Esecutivo una tale procedura (visto che dimettendosi realizzerebbe il fine della mozione)²⁶⁸, rendendo ancor più complessa la risoluzione dell'imminente crisi.

La questione di fiducia, invece, consiste in una dichiarazione del Governo di voler legare all'esito di una certa votazione la propria sopravvivenza (e, in questo caso, provenendo l'atto dal Governo, si vota non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo)²⁶⁹. L'istituto non è disciplinato in Costituzione e, solo dal 1971 alla Camera e dal 1988 al Senato, è stato regolato all'interno dei regolamenti parlamentari, ma si ritiene che «già prima della disciplina regolamentare, si

di sfiducia con motivazioni differenti, ma che volevano «il medesimo e univoco effetto giuridico, ossia la revoca della fiducia al Governo» (CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 14 dicembre 2010, p. 2). Cfr. R. IBRIDO, *L'interpretazione*, cit., pp. 316-317, che sottolinea il mancato coinvolgimento della Giunta per il Regolamento nella decisione presidenziale.

²⁶⁶ Sul tema si veda L. CIAURRO, *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste*, in *Federalismi*, n. 6/2020.

²⁶⁷ V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 795 parlano di «effetti politici di fatto» alla presentazione di una mozione, riportando gli esempi del 1955 (dimissioni del governo Scelba seguito dalla mozione Covelli), del 1987 (le dimissioni del governo Craxi II dopo la mozione di Natta) e del 1994 (Berlusconi si dimise dopo la presentazione di varie mozioni, alcune riconducibili a parti della maggioranza).

²⁶⁸ *Contra*, come visto, M. GALIZIA, *Crisi*, cit., pp. 375-376 («È stato ritenuto che la mozione di sfiducia decade, anche se ne sia stata iniziata la discussione, quando il Governo prima della conclusione del dibattito rassegni le dimissioni. In proposito pare che debba piuttosto parlarsi di mera sospensione dello svolgimento della mozione, in correlazione con quanto sarà più oltre chiarito circa l'assoluta interdipendenza che appare sussistere nell'ordinamento vigente tra la libertà di dimissioni del Governo e la mancata proposizione di una mozione di sfiducia, con la conseguenza che, nel caso di specie, il gabinetto dovrebbe essere necessariamente sollecitato dal Capo dello Stato a ripresentarsi dinanzi al Parlamento»).

²⁶⁹ Una delle prime (se non la prima) questione di fiducia posta nel nostro sistema costituzionale fu del 5 luglio 1848, quando il Governo Balbo «fu battuto (dopo controprova) su un emendamento del governo [...] nei confronti del quale il Ministro Scolopis aveva consapevolmente posto la fiducia» (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., p. 526). In effetti Scolopis affermò «allora, dico, il Governo del Re non può assumere questa responsabilità, di impiegare armi, finanze, riputazione per uno Stato il quale dubitasse di unirsi con noi, e lo dichiaro altamente, questa è una questione di gabinetto» (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 5 luglio 1848, p. 287). Il tema dello scontro era la modalità della fusione della Lombardia e delle province di Padova, Vicenza, Treviso e Rovigo al Regno. Nella seduta del 6 luglio Thaon di Revel comunicò le dimissioni dell'Esecutivo: «Ora, dopo il voto succeduto ieri sera, dopo che la Camera in un voto, non dirò di sfiducia, ma comunque, diede particolarmente a vedere, politicamente e costituzionalmente, che il Ministero non aveva il suo consenso, dietro un consiglio tenutosi dal Ministero questa mattina, fu stabilito che io, a nome dei miei colleghi, mi recassi al campo, onde significare a S. M. che noi non potevamo più oltre assumerci quest'onore, e pregare S. M. a voler addossare questo incarico ad altri soggetti» (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 6 luglio 1848, p. 291).

*fosse formata una consuetudine costituzionale, modellata attraverso pronunce dei Presidenti d'Assemblea e delle Giunte per il regolamento delle due Camere»*²⁷⁰, tanto che per decenni è «*stata posta in ogni momento, su ogni provvedimento, fuori di ogni formalità, non essendovi alcuna norma che disciplini tale argomento»*²⁷¹. La questione di fiducia si lega al principio, più volte sottolineato, della necessaria parità tra gli organi costituzionali²⁷² e, così come le Camere possono far cadere il Governo, anche l'Esecutivo non deve essere costretto a subire modificazioni rispetto all'indirizzo proposto nel momento della propria presentazione alle assemblee, anzi, la questione di fiducia dovrebbe rispondere a esigenze di responsabilizzazione delle Camere (anche se oggi assume sempre più crismi impositivi e ricattatori²⁷³), e in particolar modo della maggioranza, sul voler proseguire su un dato programma governativo oppure obbligare l'apertura di una crisi di governo²⁷⁴.

Si segnala che la questione di fiducia è stata rigettata solo due volte, comportando, quindi, le dimissioni dell'Esecutivo in carica. Ciò avvenne il 9 ottobre 1998 alla Camera dei deputati quando con 313 voti contrari contro 312 non fu approvata la risoluzione Mussi ed altri (n. 6-00065²⁷⁵), tanto che a fine seduta il Presidente del Consiglio Romano Prodi precisò che «*nel prendere atto della votazione della Camera con la quale non è stata confermata la fiducia al Governo, comunico che mi recherò immediatamente dal Capo dello Stato per rassegnare le dimissioni»*²⁷⁶.

Il 24 gennaio 2008, invece, al Senato, per 161 voti negativi rispetto ai 156 favorevoli, fu respinta la mozione Finocchiaro e altri (n. 6-00066²⁷⁷) e Prodi rasse-

²⁷⁰ V. LIPPOLIS, *Le procedure*, cit., p. 243.

²⁷¹ A. GIANNINI, *Sul voto di fiducia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954, p. 381. Al contrario A. DE VALLES, *Limiti*, cit., p. 615 ritiene che «*sia proprio da questo silenzio della Costituzione che si deve trarre la deduzione opposta; che il Governo non possa, costituzionalmente, porre la questione di fiducia se non con speciale mozione; tanto meno posta porla sopra un singolo progetto di legge»*. Sui c.d. ordini del giorno di fiducia o sfiducia, cfr. V. LONGI, *op. cit.*, pp. 29-31. Per una riflessione sui limiti all'ammissibilità della questione di fiducia, si rinvia ad A. MANZELLA, *Note*, cit., pp. 300-305.

²⁷² A. MANZELLA, *Note*, cit., p. 267 («*La relazione fiduciaria è insomma una relazione di equilibrio: come lo è d'altronde ogni relazione fra organi costituzionali in un sistema pluralistico come il nostro nel quale ciascun centro di potere pubblico si pone quale articolazione omogenea e paritaria della sovranità popolare [art. 1, 2° comma, Cost.]»*).

²⁷³ Si suole dire, infatti, che serve a “rinsaldare le fila della maggioranza”.

²⁷⁴ Anche nel caso della questione di fiducia tecnica, cioè necessaria per risparmiare tempo a seguito della decadenza di tutti gli emendamenti presentati, gli effetti sono i medesimi. Tale pratica è fatta risalire al 1980 quando Cossiga pose la questione di fiducia sulla legge di conversione del d.l. 15 dicembre 1979, n. 625 per evitare l'ostruzionismo parlamentare (CAMERA DEI DEPUTATI, seduta 23 gennaio 1980, p. 8328).

²⁷⁵ «*La Camera, udite le comunicazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno»*.

²⁷⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta 9 ottobre 1998, p. 37.

²⁷⁷ «*Il Senato, udite le comunicazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, le approva»*.

gnò in serata le dimissioni²⁷⁸. Si segnala che in entrambi i casi è stata posta la questione di fiducia su un atto di indirizzo “puro e semplice”, cioè l’approvazione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio.

In caso di votazione negativa nei procedimenti fiduciari è dominante la lettura che il Governo sia giuridicamente obbligato a dimettersi²⁷⁹. La doverosità giuridica delle dimissioni deriva direttamente dall’art. 94 Cost. Il quarto comma, infatti, limita gli effetti del voto contrario su una proposta del Governo, mentre il primo comma del medesimo articolo fissa la regola fondamentale del parlamentarismo, cioè che il Governo «*deve*» avere la fiducia delle due Camere.

A meno che il Presidente del Consiglio uscente non sia impossibilitato a presiedere un nuovo Gabinetto, egli può essere sempre nuovamente incaricato di guidarne un altro, anche se politicamente è molto difficile che ciò accada.

Le crisi parlamentari in senso stretto hanno, però, solo due possibili soluzioni: lo scioglimento delle Camere o la nomina di un nuovo Governo, visto che una “parlamentarizzazione” davanti alle assemblee (che hanno già esplicitamente preso posizione) appare poco logica e non rispettosa della volontà espressa precedentemente. Si sottolinea, ancora una volta, che questo è un caso di obbligatorietà nella presentazione delle dimissioni dell’Esecutivo, ma non di accettazione delle stesse. Nel caso in cui il capo dello Stato decidesse di sciogliere le Camere, infatti, sarebbe possibile, almeno teoricamente, respingere le dimissioni dell’Esecutivo²⁸⁰.

²⁷⁸ Comunicato del Quirinale, *Il Presidente Napolitano ha ricevuto il Presidente del Consiglio Prodi che ha rassegnato le dimissioni del Governo*, 24 gennaio 2008.

²⁷⁹ La letteratura sul punto è sterminata. Esemplicamene si vedano M. GALIZIA, *Crisi*, cit., p. 376; G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 47; A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 36; P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 21. Per G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 220 «*non è corretta l’affermazione comune anche ai giuristi, che la mozione di sfiducia determina l’obbligo di dimissioni*» e il Governo sarebbe obbligato a rassegnare le dimissioni sulla base di una convenzione («*il governo si dimette non perché obbligato attualmente, ma perché è convenzione che esso di regola si dimetta, salva la possibilità eccezionale dello scioglimento delle camere. [...] Da un punto di vista politico però, proprio perché è regola convenzionale che il governo presenti le sue dimissioni sempre e immediatamente, salvo casi eccezionali, è corretto affermare che il governo in seguito al voto di sfiducia è obbligato a dimettersi; giuridicamente invece la proposizione non è esatta: si deve infatti dire a) o che il Governo è obbligato a presentare le dimissioni incondizionatamente ma è obbligato a dimettersi sotto la condizione risolutiva dello scioglimento delle Camere; oppure che b) il Governo è obbligato a dimettersi sotto la condizione sospensiva del non scioglimento delle Camere e che, per questa ragione, ogni qual volta che il Governo si dimette senza aver chiesto lo scioglimento delle Camere o senza che il Capo dello Stato abbia rifiutato tale scioglimento, esso si dimette senza esservi obbligato giuridicamente, ma in forza di convenzione*», pp. 221-222).

Recentemente il ministro Casellati ha sostenuto la non obbligatorietà delle dimissioni in tale caso, affermando che «*un governo si debba dimettere sulla mancata fiducia su un singolo atto non è scritto neanche nella Costituzione vigente, dove si parla solo di dimissioni in caso di mozione di sfiducia*” al quinto comma dell’articolo 94». Per un commento, giustamente critico, si rinvia a S. CURRERI, *Le dimissioni del Governo battuto su una questione di fiducia: valutazione politica o obbligo giuridico*, in *Lacostituzione.info*, 4 febbraio 2024.

²⁸⁰ Per L. PRETI, *op. cit.*, p. 185 «*il voto di sfiducia non fa sorgere senz’altro nel Presidente della Repubblica l’obbligo giuridico di accettare le dimissioni e di aprire le consultazioni per la nomina di*

Si auspica, però, che ciò non avvenga, a maggior ragione quando l'Esecutivo non abbia mai ricevuto la fiducia iniziale delle Camere, altrimenti ci si troverebbe davanti a una regressione del parlamentarismo di circa due secoli.

Un tema dibattuto in dottrina è quello del caso di scuola (e come è stato lucidamente riconosciuto «anche i casi di scuola esigono comunque una risposta giuridicamente certa»²⁸¹) dell'ipotesi in cui, nonostante un voto negativo nei procedimenti fiduciari, il Governo non presenti le dimissioni²⁸². In tale contesto si è sostenuta la possibilità per il capo dello Stato di revocare l'Esecutivo e nominarne un altro²⁸³, riconoscendo l'esistenza della revoca senza alcun limite giuridico²⁸⁴. Una parte della dottrina, al contrario, ha escluso l'esistenza di una siffatta prerogativa presidenziale, visto che un simile potere costituirebbe un pericolo nella dinamica fra legislativo ed esecutivo e, di conseguenza, per la stessa vita democratica della Nazione²⁸⁵. Fra queste due teorie se ne pone una terza

un nuovo Governo». Contra G. BALLADORE PALLIERI, La nuova, cit., p. 123; L. ELIA, Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali, in Enciclopedia del diritto, vol. II, Milano, 1958, p. 221; G. PITRUZZELLA, op. cit., p. 47.

²⁸¹ G.U. RESCIGNO, *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 3/2012, p. 342, riprendendo la riflessione svolta in IDEM, *Il "caso Mancuso", ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, n. 1/1996, pp. 235-242.

²⁸² Ipotesi già individuata da A. CRISCUOLI, *op. cit.*, p. 15.

²⁸³ Per una riflessione sulla trasformazione del ruolo del capo dello Stato e la possibilità di revoca dei ministri si rinvia a S. LABRIOLA, *"Ritorno alla Costituzione" o mutamenti taciti? Il caso del potere presidenziale di nomina dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1994, pp. 27-51.

²⁸⁴ Per E. CROSA, *Diritto*, cit., p. 563 «nella potestà di nomina da parte del Presidente della Repubblica deve intendersi compresa la potestà di revoca»; T. MARCHI, *Il Governo*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, pp. 145-146 basa la sua lettura sul fatto che «in una forma di governo parlamentare, ed è questa la forma che si è voluta adottare in Italia, i Ministri debbono godere anche la fiducia del Capo dello Stato e debbono essere anche verso di lui responsabili»; G. MELONI, *Il potere del Capo dello Stato di revocare i Ministri e la Corte costituzionale*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1957, pp. 321-330 (e ritiene che limitare la revoca al rifiuto del Governo di presentare le dimissioni «trascura di prendere in considerazione tante altre occasioni di conflitto tra Capo dello Stato e Governo o Ministri», p. 323). Analogamente anche S. CARBONARO, *La incidenza delle attribuzioni presidenziali in relazione alle funzioni legislativa e giurisdizionale*, in *Scritti in memoria di Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958, pp. 178-179; L.R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma, 1951, pp. 93-100.

²⁸⁵ S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., p. 13 ritiene «che al presidente della Repubblica, al Capo dello Stato, più non vada attribuito nella odierna costituzione il potere di revoca del Gabinetto (ed il silenzio mantenuto a tale riguardo dalla Costituzione, raffrontato con la drastica formula dello statuto, – art. 5 – che ne lo concedeva, non potrebbe costituire indice più espressivo della volontà del nuovo costituente) rappresenta[ndo] anch'essa un'applicazione conseguente e, per così dire, inevitabile dell'indicato principio». Per G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 908-908, nota 4 «negato il potere di revoca dei ministri in via generale nemmeno si può poi ritenere che esso spetti al presidente della Repubblica in un solo caso, e cioè quando il Gabinetto, colpito dal voto di sfiducia di una Camera, si rifiuti di rassegnare le dimissioni». In tal senso anche A.M. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 159-160; V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 153 G. CUOMO, *I poteri*, cit., pp. 90-98.

intermedia, che lega la revoca alla funzione di garanzia e di equilibrio propria del Presidente della Repubblica, affermandone la legittimità solo nelle limitate ipotesi in cui essa sia utilizzata per prevenire la lesione di obblighi costituzionali, con il rischio di una crisi del sistema²⁸⁶. Quest'ultima lettura, accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 7/1996 quando afferma che il capo dello Stato «è chiamato, dunque, ad un ruolo attivo che, in mancanza di dimissioni, richiede l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni»²⁸⁷, sembra essere quella che permette maggiore flessibilità in un momento di estrema tensione nel quadro costituzionale, visto che «sono invero configurabili nel sistema delle situazioni specifiche che potrebbero essere superate unicamente con l'esercizio del potere di revoca presidenziale come, allorché il Governo non rassegnasse le dimissioni dopo un voto di sfiducia, o i ministri non si dimettessero in caso di morte del Presidente del Consiglio, oppure il Ministero non adempisse all'obbligo di presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia iniziale»²⁸⁸, tenendo conto, però che l'azione del Presidente della Repubblica si svolge istituzionalmente all'esterno del rapporto di fiducia. Per tale ragione «la revoca non può e non deve intervenire fin quando perdura tale rapporto e nell'ambito dello stesso; essa opera unicamente a tutela della fiducia medesima, è diretta ad interrompere una posizione strutturale del gabinetto contraria alla costituzione ed in violazione quindi del retto svolgimento della relazione fiduciaria»²⁸⁹. La lettura mediana, inoltre, beneficia del fatto che il Presidente del Consiglio uscente non deve controfirmare l'atto di dimissioni di nomina del successore²⁹⁰.

In caso di revoca, però, va garantita la possibilità di intervenire sia al Parlamento, che nel caso potrà non concedere la fiducia al Governo nominato dal capo dello Stato, sia alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato²⁹¹, con l'eventuale sospensione del capo dello Stato qualora ricorrano i presupposti processuali. Potrebbe sembrare meno gravoso lasciare

²⁸⁶ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto*, cit., p. 309 («Ma il capo dello Stato, a nostro modo di vedere, può anche autoritariamente dimettere il governo nei casi in cui questo abbia mancato di presentare le dimissioni che fossero dovute, e cioè dopo un voto di sfiducia delle camere»); L. PRETI, *op. cit.*, p. 201 («quando però il Governo si ponga fuori dalla Costituzione, violandone la lettera e lo spirito, è chiaro che il Presidente della Repubblica non solo può [come colui che ha nominato il Governo] ma deve [come custode della Costituzione] revocarlo»). Si vedano, altresì, P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 345; P.G. LUCIFREDI, *op. cit.*, pp. 1339-1340; P. VIRGA, *La crisi*, cit., pp. 32-33.

²⁸⁷ Corte cost., sent. n. 7/1996, cons. dir. 12.

²⁸⁸ M. GALIZIA, *Crisi*, cit., p. 392.

²⁸⁹ *Ivi*, pp. 392-393.

²⁹⁰ Come è avvenuto nel luglio 1943 con la nomina di Badoglio. Se Mussolini avesse dovuto controfirmare il decreto di nomina ciò avrebbe reso la decisione regia meno aderente alla stretta legalità.

²⁹¹ Si veda l'intervento di P. CARETTI in *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1995, p. 4671. *Contra* M. GALIZIA, *Crisi*, cit., pp. 392-393.

alla Corte la possibilità di sospensione del Governo (ritenendo ancora operante il principio dell'abrogato art. 14 della legge cost. n. 1/1953²⁹²), ma ciò comporterebbe l'inserimento diretto della Consulta nel rapporto Parlamento-Governo-Presidente della Repubblica. Accanto a questi due controlli, uno politico e uno giuridico, è possibile immaginarne un terzo di natura penale rimesso alla magistratura ordinaria²⁹³; anche se l'omissione non concretizzi un attentato alla Costituzione, potrebbe configurarsi nei confronti del Presidente del Consiglio e dei ministri un altro reato ministeriale (ad esempio il rifiuto di atti d'ufficio) o, teoricamente, nei casi più gravi potrebbe concretizzarsi la fattispecie dell'art. 287 c.p.²⁹⁴.

7. Le dimissioni facoltative

Dopo aver elencato i casi in cui il Presidente del Consiglio (o chi per lui in caso di impossibilità) ha un obbligo di presentare le dimissioni (che non è detto, come visto, che vengano accettate), esiste un ampio spettro di facoltatività nella presentazione delle dimissioni, che non è ovviamente possibile preconizzare, legate alle *crisi intra-governative*, cioè quelle dovute a tensioni all'interno dell'Esecutivo che portano il Presidente del Consiglio a dimettersi; alle *crisi partitiche*, dovute a decisioni dei partiti (anche in appoggio esterno all'Esecutivo), che non vengono, però, formalizzate ed esplicitate in Parlamento; alle *crisi parlamentari non vincolanti*, cioè derivanti da decisioni e fatti avvenuti all'interno dell'assemblea parlamentare, che non obbligano, però, il Governo a dimettersi.

La dottrina maggioritaria ritiene, come detto, che il Governo possa spontaneamente dimettersi²⁹⁵, ed è difficile negare l'ammissibilità di tal genere di crisi, che trovano in se stesse la ragion d'essere, in quanto scaturenti da situazioni che già comportano l'impossibilità dell'ulteriore svolgimento dell'attività governativa²⁹⁶.

²⁹² Su cui poggiava la riflessione di V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 153.

²⁹³ Legge cost. 16 gennaio 1989, n. 1, art. 7.

²⁹⁴ Art. 287 c.p. «(Usurpazione di potere politico o di comando militare) Chiunque usurpa un potere politico, ovvero persiste nell'esercitarlo indebitamente, è punito con la reclusione da sei a quindici anni». La condotta di indebita persistenza si realizza qualora il soggetto, cessato dalla carica che gli conferiva un legittimo potere, lo eserciti ancora, senza essere stato nuovamente autorizzato (A. PAGLIARO, *Usurpazione di potere politico o di comando militare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, pp. 1163-1164). La fattispecie si perfeziona solo nel momento in cui il soggetto attivo eserciti effettivamente il potere di cui non è più titolare, non essendo sufficiente un mero rifiuto a lasciare la carica o «l'affermazione puramente platonica o propagandistica di essere ancora il vero titolare dell'ufficio» (ivi, p. 1164) e si richiede il compimento effettivo di almeno un atto politico. Questo reato non andrebbe giudicato dal c.d. Tribunale dei ministri, visto che un elemento essenziale della fattispecie è aver svolto funzioni che non si era legittimati a compiere.

²⁹⁵ Si rinvia al cap. I, § 3 per i riferimenti bibliografici.

²⁹⁶ Si sottolinea, inoltre, che il capo dello Stato non avrebbe difficoltà a ricavare, come normalmente fa, le informazioni necessarie per la gestione della crisi.

Queste crisi si legano al fatto che il nostro sistema costituzionale è pluralistico e aperto e il legame Parlamento-Governo opera al centro di un complesso gioco di forze, di cui fanno parte le decisioni partitiche, un elemento ineliminabile in un sistema liberal-democratico. È chiaro, quindi, che il Governo deve sempre essere libero di dimettersi, anche per non dover sottostare alle pressioni delle forze politiche. Inoltre, in questa categoria, vanno incluse le dimissioni dovute a motivazioni personali del Presidente del Consiglio per le quali non ritenga più di poter guidare l'Esecutivo²⁹⁷ o di poter realizzare il programma sul quale ha ottenuto la fiducia. Le crisi facoltative, quindi, sono quelle che derivano, innanzitutto, dalla semplice volontà del Presidente del Consiglio e, come si vedrà, la discrezionalità del capo dello Stato in questi casi è più ampia, tanto che può avvalersi di una serie di strumenti che verranno esaminati nel prossimo capitolo.

8. Il ruolo del Consiglio dei ministri nell'assunzione della decisione

È possibile comprendere i rapporti tra il Consiglio dei ministri il suo Presidente analizzando il ruolo che il primo può avere nella decisione di presentare le dimissioni. La responsabilità solidale di tutti i componenti del Governo comporta che ci possa sempre essere la possibilità «*di dissociare in ogni momento la propria posizione da quella assunta dagli altri esponenti del collegio, e l'unico modo per ottenere questa dissociazione di responsabilità è la presentazione delle dimissioni*»²⁹⁸. Come è stato notato le dimissioni dell'Esecutivo possono «*venire, ad ugual titolo e con i medesimi effetti, tanto dal Premier quanto dal Consiglio*»²⁹⁹.

Il Presidente del Consiglio, essendo il titolare *ex art.* 95 Cost. della responsabilità della politica generale del Governo, oltre che del coordinamento dell'attività dei vari dicasteri che compongono l'indirizzo politico generale dell'Esecutivo³⁰⁰, può avere lui stesso, come detto, la possibilità di rassegnare le dimissioni

²⁹⁷ Per dimostrare la molteplicità di casi alla base delle dimissioni facoltative, si pensi a La Marmora nel 1866, il quale decise di seguire il Re in guerra tornare a guidare le truppe.

²⁹⁸ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 105.

²⁹⁹ A. RUGGERI, *Il Consiglio*, cit., p. 363. Il 19 luglio 1960 in Consiglio dei ministri si discusse sulle dimissioni di Tambroni, che derivarono più dalla volontà del Consiglio dei ministri e delle forze politiche rispetto a quella del Presidente del Consiglio, tanto che anche il comunicato da diramare fu oggetto di discussioni e tensioni (cfr. *La Stampa*, 20 luglio 1960, p. 1).

³⁰⁰ *Ibidem*; G.U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 1355. Tentando di svolgere una riflessione di più ampio respiro, sembrerebbe che il Presidente sia responsabile oltre che per i propri atti, anche per quelli dei ministri. Tale lettura è rafforzata dal potere del Presidente del Consiglio di sospendere l'adozione di atti da parte dei ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli al Consiglio dei ministri nella riunione immediatamente successiva (legge n. 400/1988, art. 5, comma 2, lett. c) e può deferire al Consiglio dei ministri, ai fini di una complessiva valutazione ed armoniz-

ni. In questo caso, però, al contrario di come avviene quando un singolo ministro rassegna le dimissioni, la decisione del Presidente del Consiglio comporta che l'intero Gabinetto diventi dimissionario, proprio perché viene meno il sintetizzatore dell'unità di indirizzo politico.

È opportuno notare, però, che il Presidente del Consiglio potrebbe aprire una crisi di governo ogni volta che lo ritenga opportuno (anche in modo arbitrario), indipendentemente dal coinvolgimento del Consiglio dei ministri. In effetti una parte della dottrina ha ritenuto che il sistema costituzionale escluda «*la necessità di una approvazione collegiale*» e «*l'onere di convocare il Consiglio dei ministri*»³⁰¹ sarebbe un atto di mera correttezza istituzionale. Bisogna notare, però, che i precedenti offerti dalla prassi repubblicana non sono univoci.

zazione degli interessi pubblici coinvolti, la decisione di questioni sulle quali siano emerse valutazioni contrastanti tra amministrazioni a diverso titolo competenti in ordine alla definizione di atti e provvedimenti (lett. *c-bis*). Si può dire, quindi, che il Presidente del Consiglio sia responsabile anche per l'attività dei singoli ministri, attraverso il monitoraggio dell'attività ministeriale (G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 28), potendo, inoltre, «*valutare preventivamente la portata degli atti dei ministri, prendendo, se necessario, i provvedimenti che più ritiene opportuni*» (F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 172). Come è stato sintetizzato lucidamente da L. PRETI, *op. cit.*, p. 25 «*ma, mentre i Ministri per certi atti del Governo, e precisamente per gli atti che compiono i loro colleghi come titolari dei rispettivi dicasteri, sono responsabili indirettamente per il principio della solidarietà ministeriale, il Presidente va invece considerato responsabile effettivo, oltre che degli atti suoi, anche di quelli dei Ministri, i quali infatti devono la nomina alla sua designazione e da lui sono diretti e controllati permanentemente. Per quanto poi concerne le deliberazioni del Consiglio dei Ministri il Presidente non può non assumere una responsabilità maggiore dei colleghi di Gabinetto, in ragione della posizione preminente che occupa in seno ad esso*». Sembrairebbe contrario invece F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 177, dove si afferma che «*non ci pare invece che possa ritenersi del tutto corretta l'abitudine di far rispondere lo stesso Presidente del Consiglio a interpellanze o interrogazioni che riguardano attività o provvedimenti di particolari ministeri*», ma, in quel frangente, tratta del rapporto con il Parlamento su atti di singoli ministeri.

Per S. MERLINI, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1982, p. 30 «*l'abrogazione del rilievo costituzionale dei ministri consentirebbe quella maggiore responsabilità e presenza politica del Presidente del Consiglio*» è considerata «*l'ultima spiaggia prima di una riforma in senso presidenziale della Costituzione*». Inoltre, è stata più recentemente auspicata un'interpretazione adeguatrice della posizione del Presidente del Consiglio a seguito della sent. n. 7/1996 della Corte costituzionale (G. TARLI BARBIERI, *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in S. MERLINI (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, pp. 96-102. Relativamente alla revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, A. PREDIERI, *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, p. 10 sottolinea che «*nella prassi non si è mai verificato nessun caso di revoca su proposta del P.d.C. Il P.d.C. Spadolini auspicò il formarsi di una consuetudine in questo senso e nel d.d.l. sulla presidenza da lui proposto era prevista la proposta di revoca: ma allorquando si verificò il dissidio fra due Ministri del suo secondo gabinetto (che poi fu costretto a dimettersi) non propose la revoca al Presidente della Repubblica che pur aveva dichiarato la sua disponibilità a firmare i decreti perché, comunque, sarebbe stato costretto a dimettersi per la rottura della coalizione (l'episodio, inedito, è stato rivelato dal P.d.C. Spadolini all'auto-re)*», aprendo, a Costituzione invariata, alla possibilità di revoca.

³⁰¹ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 107.

Nel primo periodo, infatti, emerse la lettura secondo cui una deliberazione collegiale fosse la normalità³⁰². In effetti, si può segnalare come il 20 gennaio 1947 De Gasperi presentò a De Nicola le proprie dimissioni, senza una previa convocazione del Consiglio dei ministri³⁰³, fatto criticato dalla direzione socialista, a cui la DC rispose con un comunicato per giustificare il comportamento del Presidente del Consiglio³⁰⁴. Pochi mesi dopo, il 13 maggio, De Gasperi convocò il Consiglio dei ministri e lesse una dichiarazione polemica nei confronti del PSI, aprendo ufficialmente la crisi. In quel frangente, però, fu segnalato che De Gasperi avesse già presentato le dimissioni la mattinata stessa senza informare preventivamente il Consiglio, ma De Nicola lo invitò a convocarlo prima di aprire ufficialmente la crisi³⁰⁵. Anche l'episodio che si realizzò officiosamente (visto che non è riportato nei verbali del Consiglio dei ministri) il 24 giugno del 1957 appare rilevante. Zoli si era recato dal capo dello Stato per aderire all'invito a recedere dalle dimissioni, ma successivamente in Consiglio dei ministri fu segnalato che non era stato preventivamente interpellato il collegio e Zoli chiarì le ragioni del proprio comportamento, affermando di essere stato chiamato a sorpresa e che il capo dello Stato gli aveva chiesto una risposta immediata, riconoscendo implicitamente un interesse del Consiglio a seguire i fatti³⁰⁶.

In dottrina, invece, si riportano altri esempi sul fatto che non sia indispensabile la convocazione³⁰⁷, sottolineando la natura personale dell'atto di dimissioni³⁰⁸.

³⁰² In effetti la deliberazione delle dimissioni da parte del Consiglio dei ministri era diventata comune già in epoca statutaria, cfr. i verbali del Consiglio dei ministri, sedute del 26 ottobre 1917 (f. 102) e 18 febbraio 1922 (dove il Consiglio deliberò le dimissioni dopo un voto alla Camera, f. 65). Al contrario non risulta una convocazione del Consiglio in cui sono state oggetto di discussione le successive dimissioni dei governi Badoglio II, Parri e De Gasperi IV.

³⁰³ Episodio riportato in M. BON VALVASSINA, *op. cit.*, p. 378, nota 6.

³⁰⁴ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 109, nota 25.

³⁰⁵ M. BON VALVASSINA, *op. cit.*, p. 378, nota 6.

³⁰⁶ *Ibidem.* Contra G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., pp. 110-111, sottolineando la diversità tra il ritiro (o reiezione) delle dimissioni e rassegnazione delle stesse: mentre le dimissioni del Presidente del Consiglio coinvolgono, come si è visto, automaticamente quelle del Ministero, l'adesione del capo dell'Esecutivo all'invito presidenziale di ritirarle non comporta obbligatoriamente che i ministri debbano continuare a farne parte, restando sempre liberi di insistere nelle dimissioni, aprendo, se non possa essere realizzato un rimpasto, una crisi di governo.

³⁰⁷ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., pp. 111-113, dove si segnala che il 26 gennaio 1959 Fanfani presentò le proprie dimissioni e quelle del Gabinetto, che era stato preventivamente convocato per permettere «ai colleghi ministri di rimettere nelle mie mani i mandati loro, per presentare le dimissioni dell'intero Gabinetto al Presidente della Repubblica» (p. 111, nota 33). Il 3 febbraio dopo la chiusura delle consultazioni ufficiali, il Presidente della Repubblica comunicò la decisione di respingere le dimissioni e l'invito al Governo di presentarsi al Parlamento per chiarire i motivi della crisi. Fanfani ritenne di non dover convocare il Consiglio dei ministri e confermò le dimissioni. Si segnala che questo esempio non appare calzante a difesa della teoria della natura personale dell'atto senza il coinvolgimento del Consiglio, visto che, almeno nella fase di prima presentazione delle dimissioni, il Presidente del Consiglio aveva coinvolto i ministri. Per un'analisi di questa crisi si rinvia a P. BARILE, *La crisi di febbraio*, in *Il Ponte*, febbraio 1959, pp. 160-165.

L'omessa convocazione del Consiglio dei ministri è criticabile sia perché il rapporto di fiducia intercorre tra il Parlamento e l'intero Governo sia per il fatto che il Presidente del Consiglio si trova in una posizione di direzione e di coordinamento, ma non di superiorità gerarchica con i membri del Gabinetto³⁰⁹. È opportuno segnalare, al contrario, che la necessità di una deliberazione³¹⁰ potrebbe contrastare con il principio secondo cui non è possibile obbligare un soggetto a conservare una carica pubblica *malgré lui*. Una deliberazione del Consiglio potrebbe, infatti, limitare la volontà dello stesso Presidente, arrivando all'assurdo per cui i ministri manterrebbero la libertà di dimettersi, che, invece, sarebbe esclusa per il Presidente del Consiglio. Per ovviare a questo *vulnus* sembrerebbe più consono ritenere che ci sia un obbligo almeno di comunicazione del capo dell'Esecutivo rispetto al Consiglio dei ministri, salvaguardando così le prerogative personali del Presidente e i diritti del collegio³¹¹. È possibile sostenere, quindi, che la convocazione del Consiglio dei ministri non sia una regola di mera correttezza³¹² e non possa essere rimessa solamente all'apprezzamento politico del Presidente del Consiglio, ma sia un elemento essenziale per la formazione della dichiarazione di volontà del Presidente del Consiglio, che confluirà, poi, nelle dimissioni. Per questo si ritiene che il capo dello Stato possa respingere le dimissioni presentategli quando non sia stato preventivamente convocato il Consiglio dei ministri, e quelle dimissioni, anche se reiterate, non po-

³⁰⁸ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 111.

³⁰⁹ A. MANZELLA, *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021, p. 35 lo paragona a un direttore d'orchestra.

³¹⁰ Per M. GALIZIA, *Crisi*, cit., p. 384 le crisi extra-parlamentari «dovranno enuclearsi in maniera da permettere la costituzione del nuovo rapporto fiduciario, dovranno imperniarsi su prese di posizione motivate delle varie forze che vi partecipano ed in particolare del gabinetto, che con le sue dimissioni volontarie ne determina l'apertura. Dal che consegue altresì la necessità di un'apposita deliberazione del Consiglio dei Ministri». In tal senso anche A. RUGGERI, *Il Consiglio*, cit., p. 363.

³¹¹ M. BON VALVASSINA, *Osservazioni a margine di una recente crisi*, in *Il Foro italiano*, parte IV, vol. LXXXII, 1959, pp. 88-89. Tale impostazione si ritrova già quando Bonomi comunicò le proprie dimissioni nella seduta dell'8 giugno 1945 (ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Verbali del Consiglio dei Ministri*, vol. IV, Roma, 1995, pp. 922-923), così come fece Gasperi prima di concludere la sua prima esperienza governativa (*Verbali*, cit., vol. VI, parte 2, Roma, 1997, pp. 1421-1430).

Inoltre, sempre De Gasperi nella seduta 11 gennaio 1950 anticipò le dimissioni visto che «le discussioni [...] hanno consigliato una soluzione diversa» rispetto al rimpasto e il Consiglio prese atto (*Verbali del Consiglio dei Ministri, maggio 1948-luglio, 1953*, tomo I, Roma, 2005, p. 866), mentre il 16 luglio 1951 il Consiglio discusse sulle ragioni della crisi e sul testo della successiva dichiarazione di De Gasperi (*ivi*, tomo II, p. 559).

³¹² M. BON VALVASSINA, *Osservazioni*, cit., p. 89 («si tratterebbe, comunque, d'una di quelle norme di correttezza costituzionale, che discendono e dipendono immediatamente dai principi politici e giuridici fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, la cui scrupolosa osservanza deve ritenersi indispensabile al retto funzionamento del governo statale, e la cui violazione, se anche non dia luogo a sanzioni in senso tecnico, determina attriti e reazioni tra gli operatori politici, tali da pregiudicare l'attuazione delle norme delle stesse norme stricto sensu giuridiche»).

trebbero essere accolte, considerando questa irregolarità procedurale un fattore inibitorio (insieme ad un eventuale vizio della volontà del Presidente del Consiglio) rispetto all'accettazione delle stesse e all'apertura della crisi. Il rispetto di tali condizioni è affidato in maniera specifica al capo dello Stato, che potrà, quindi, ove manchi, chiedere che sia tenuta la riunione del Consiglio dei ministri. Il passaggio collegiale sembra rappresentare un momento di ponderazione, dove si realizza la concreta possibilità di confermare la piena volontà e libertà del Presidente del Consiglio di dimettersi, concedendo, inoltre, al Consiglio stesso il diritto di essere informato direttamente sulle intenzioni del capo dell'Esecutivo, con l'opportunità sia di poterne almeno discutere sia di prepararsi alla gestione degli affari correnti durante l'imminente crisi.

9. La presentazione delle dimissioni come atto di impulso per l'attivazione dei poteri presidenziali

Le dimissioni del Presidente del Consiglio rappresentano, quindi, il presupposto del procedimento di risoluzione della crisi di governo³¹³, ed è pacifico che «*la crisi si apre ufficialmente con la presentazione delle dimissioni al presidente della Repubblica*»³¹⁴.

Sembra opportuno, però, che le dimissioni seguano la deliberazione di un altro organo (il Parlamento) o siano presentate successivamente a un passaggio istituzionale presso il Consiglio dei ministri. In effetti, l'atto del Presidente del Consiglio ha un'incidenza su varie prerogative costituzionali, dato che la discrezionalità del Presidente della Repubblica si espande nello stesso momento in cui vengono presentate le dimissioni. Queste, inoltre, sono anche il primo passo per risoluzione della crisi, perché affidano al capo dello Stato la possibilità di intervenire con una serie di strumenti e poteri ad ampio spettro.

Vista l'importanza delle dimissioni è stato proposto di costituzionalizzare alcuni casi di obbligatorietà delle stesse. Ad esempio, nel 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presentò, come noto, un progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione³¹⁵, prevedendo un art. 74 relativo a “*costituzione e dimissioni del Governo*”. L'articolo imponeva al “nuovo” Primo ministro di presentare le dimissioni dell'Esecutivo al Presidente della Repubblica in caso di elezione della Camera dei deputati; di mancata approvazione, da parte della Camera dei deputati, della fiducia chiesta dal Governo ai sensi del regolamento della Camera dei deputati; di approvazione della mozione di

³¹³ G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 45.

³¹⁴ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 37.

³¹⁵ Su tale tentativo, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948 – 2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 483-489.

sfiducia. Inoltre, si imponevano le dimissioni di cortesia, cioè quelle «*all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica*» (anche se in una forma di governo semi-presidenziale). Infine, si è cercato di rendere obbligatorie le dimissioni a seguito della «*morte del Primo ministro ovvero [del] suo impedimento permanente, accertato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*»³¹⁶. Anche nella recente proposta di revisione costituzionale, presentata dal governo Meloni nella XIX legislatura, sono esplicitate alcune cause di crisi con le relative conseguenze procedurali, ma di ciò si tratterà nelle conclusioni della ricerca. Questi tentativi dimostrano come sia stata sentita l'esigenza di costituzionalizzare alcuni casi di dimissioni obbligatorie, tanto che rappresenterebbero la cartina al tornasole dell'importanza dell'atto abdicatorio, che è parte della crisi, nel senso che la scaturisce.

Le dimissioni sono il presupposto della crisi, ma non per questo vanno escluse dall'analisi giuridica sul tema³¹⁷, visto che impattano sul procedimento successivo, a partire dal loro eventuale respingimento.

Lo studio dell'atto di dimissioni, inoltre, reca in sé una riflessione sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio e sui rapporti con il Consiglio stesso, a cui è opportuno dare dignità nella trattazione delle crisi di governo. Il rischio, infatti, è che l'intero Governo (in particolare i singoli ministri) resti sullo sfondo durante la crisi, come attore meramente passivo che subisce le scelte di altri organi. Proprio per questo è apparso opportuno dedicare un intero capitolo a questo atto, troppo spesso sottovalutato, dal quale scaturiscono i poteri presidenziali di risoluzione della crisi, i quali sono espressione della discrezionalità (elastica e flessibile) del capo dello Stato. Senza una riflessione sulle dimissioni lo studio sulle crisi sarebbe stato lacunoso e zoppicante.

³¹⁶ Come visto, dovrebbe essere lo stesso Consiglio dei ministri a constatare la morte o l'impedimento permanente del Presidente del Consiglio, anche a garanzia delle prerogative degli organi costituzionali, in particolare quelli collegiali.

³¹⁷ Al contrario per G. CAVAGGION, *op. cit.*, p. 19 «*il primo dei due momenti (comunicazione al Capo dello Stato della volontà del Presidente del Consiglio di dimettersi) non può assurgere a fase del procedimento in senso stretto, rappresentando piuttosto il suo presupposto*», ma, come detto, il tema approfondito dall'autore è la sola formazione del governo.

CAPITOLO III

ASPETTI PROCEDURALI DELLA CRISI DI GOVERNO

SOMMARIO: 1. La gestione della crisi come procedimento. – 2. La presentazione delle dimissioni. – 3. L'attivazione della discrezionalità presidenziale e i possibili scenari: *a)* Il respingimento delle dimissioni o l'invito a ritirarle; *b)* Il respingimento delle dimissioni attraverso la parlamentarizzazione della crisi; *c)* L'accettazione senza riserva delle dimissioni; *d)* L'accettazione con riserva delle dimissioni. – 4. Le consultazioni. – 5. Il mandato esplorativo e il pre-incarico. – 6. L'incarico. – 7. La nomina e il giuramento. – 8. Cenni sullo scioglimento come strumento di (possibile) risoluzione della crisi.

1. *La gestione della crisi come procedimento*

La distinzione tra gestione della crisi di governo e formazione dell'esecutivo si pone in un rapporto di *genus a species*, visto che la costituzione di un nuovo Gabinetto è solo uno dei possibili esiti a seguito delle dimissioni del Presidente del Consiglio. Affrontando, però, l'*iter* della gestione della crisi, emerge la difficoltà di configurarlo come un vero e proprio procedimento.

Appare opportuno, quindi, tentare di individuare, innanzitutto, una nozione di procedimento. Quest'ultimo può essere definito, in via preliminare, come una serie di attività poste in ordinata successione, dove ogni atto è legato a un altro, costituendo il presupposto del successivo, che a sua volta si basa su quello precedente (fanno eccezione, ovviamente, il primo e l'ultimo). Infatti, ricorrendo alla nota metafora della catena, si afferma che il procedimento è composto da tanti anelli concatenati fra loro, tranne il primo, che, come tale, non ha alcun anello precedente, e l'ultimo, che non è il presupposto di nient'altro¹. Gli atti del procedimento sono disposti in ordine logico e cronologico, mentre gli effetti del procedimento, invece, derivano dall'atto finale². Il procedimento può risolversi in un'unica

¹ M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1950, p. 261 parla, invece, di «cerniere sulle quali si incardina l'insieme».

² Nel senso che si manifestano all'esterno attraverso il provvedimento finale, tuttavia anche gli atti c.d. endoprocedimentali producono degli effetti derivati.

serie di atti oppure può articolarsi in più sequenze: un procedimento principale e uno o più subprocedimenti che si collocano al suo interno.

Data questa preliminare definizione di procedimento, è opportuno notare che la riflessione sul punto³, sviluppatasi in Italia in ritardo rispetto agli altri Paesi europei⁴, è stata inizialmente influenzata dalla dottrina processualciviltistica⁵, facendo emergere una lettura “formale” di procedimento, che non sarebbe altro che una mera sintesi «*della complessità dei fatti giuridici, specie amministrativi e della produzione di effetti giuridici soltanto con il verificarsi di più fatti*»⁶, sottolineando la necessità di forme e successioni cronologiche previste da norme apposite. Con il passare del tempo è stata proposta una nozione di procedimento maggiormente sostanzialistica⁷, con la difficoltà, però, di «*riconduurre ad unità*

³ Si ripercorrerà lo sviluppo della nozione di procedimento, per mere ragioni di affinità, nella sola dottrina amministrativistica, ma non si vuole dimenticare che la lettura civilistica sul concetto di procedimento trova in S. ROMANO, *Introduzione allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato*, Milano, 1961 (rist. Napoli, 2021) uno dei più alti esempi di come l'autonomia privata intervenga sulle forme e sugli effetti contrattuali. Come segnala A.M. BENEDETTI nell'*Introduzione alla ristampa del volume*, l'opera di Romano «*segna la soglia tra un prima e un dopo; un prima all'insegna della rigidità della fattispecie; un dopo all'insegna della dinamicità del procedimento, nuova lente attraverso la quale leggere, e capire, l'intero diritto privato*» (p. IX).

⁴ A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. II, Milano, 2003, p. 1043.

⁵ F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, 1914, pp. 1083-1084 («*Questa nozione è derivata dall'esempio della procedura civile. In essa l'effetto giuridico del giudizio di cognizione che è la cosa giudicata, nasce da una serie di atti collegati fra loro da un ordine logico o legale nel tempo [citazione, iscrizione a ruolo, istruttoria, sentenza interlocutoria, sentenza definitiva ecc.] alla loro volta distinti in più fatti [citazione e notificazione, istruttoria, e ammissione delle prove, loro sfogo ecc. sentenza o deliberazione sottoscrizione, pubblicazione, notificazione, mezzi di impugnativa ecc.]*»). Paradigmaticamente G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. II, sez. I, Napoli, 1934, pp. 362-405.

⁶ F. CAMMEO, *op.cit.*, p. 1083.

⁷ L. RAGGI, *Sull'atto amministrativo (concetto, classificazione, validità)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, I, 1917, p. 214 («*Notiamo ancora che spesso l'atto amministrativo non si trova isolato, ma unito ad altri atti o fatti amministrativi, per dar vita al cosiddetto "procedimento amministrativo". L'istituto del "procedimento" è particolarmente interessante nel campo del diritto amministrativo. Per amore di schematismo spesso si parla d'un atto unico, ma questo non è che il centrale, o il principale, o il terminale d'un procedimento, e in realtà gli effetti giuridici sono prodotti da tutta la serie di atti collegati tra loro da un ordine logico o giuridico nel tempo [un atto principale, ad es., e più atti accessori, preparatori, ecc.], ognuno dei quali a sua volta produce effetti giuridici proprii. La validità di ciascuno di questi atti è necessaria per poi dare origine a un provvedimento valido*»).

Anche per A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, p. 24 «*ogni operazione amministrativa, che tende a realizzare uno degli scopi per i quali l'attività amministrativa delle persone giuridiche pubbliche si svolge, non consta quasi mai di un atto semplice: normalmente al raggiungimento di un effetto concorre una serie di atti, dei quali l'uno è la premessa logica e giuridica dell'altro, fino alla fine della serie*» (riprendendo l'espressione “operazione amministrativa” utilizzata da M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public général*, Parigi, 1903, p. 223, definita come «*une série d'actes qui concourent à un résultat administratif commun*»), su cui poi

le analisi delle singole fattispecie sequenziali»⁸, ponendosi alla base sia della teoria del c.d. atto complesso⁹ sia delle distinzioni più sofisticate che gradualmente emersero, anche in relazione all'omogeneità o disomogeneità e al carattere servente o primario delle varie manifestazioni di volontà che si rinvennero nell'atto¹⁰.

Negli anni Quaranta del XX secolo è stata avanzata una netta critica alla nozione di procedimento come categoria sostanziale, anche attraverso un approccio "dinamico" al tema¹¹, concentrando l'analisi sul «*procedere, e cioè lo svolgersi (a dirla coi tedeschi, il Vorgang), di un fenomeno verso la sua conclusione*»¹² e studiando gli atti nel «*modo del loro susseguirsi*»¹³. Il procedimento, quindi, «*si risolve piuttosto in una successione di momenti – intesa in tal senso ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie*»¹⁴.

Altri autori hanno ripreso la lettura "dinamica" del procedimento, attribuendo tale caratterizzazione anche all'atto, «*anzi [a]lla serie successiva di atti*»¹⁵.

basa la successiva teorizzazione del concorso di più volontà che si intrecciano nell'atto finale (pp. 27-43).

⁸ A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 1044.

⁹ U. BORSI, *L'atto amministrativo complesso*, in *Studi senesi nel Circolo giuridico della R. Università*, vol. XX, 1903, pp. 3-54 (il quale pone accento sull'origine tedesca del concetto, *Gesammtakt*, pp. 5-8); V. BRONDI, *L'atto complesso nel diritto pubblico*, in *IDEM, Scritti minori*, Torino, 1934, pp. 3-50 (ma originariamente in *Studi giuridici dedicati ed offerti a Francesco Schupfer*, vol. III, Torino, 1898, pp. 553-604); D. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione e approvazione*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, XII, 1903, pp. 3-104 «*Perché dunque si abbia un atto complesso, è necessario e sufficiente che la volontà nell'atto manifestata risulti dall'unificazione di più volontà singole*», p. 9).

¹⁰ O. RANELLETTI, *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1894, pp. 7-83 («*Gli atti amministrativi sono distinti e suddivisi secondo il campo di attività dello Stato, nel quale si manifestano, e secondo il loro contenuto, ma la trattazione ne è ancora poca ed insufficiente, e certo molto cammino resta ancora da fare alla scienza. [...] Esso è di somma difficoltà e a me pare impossibile ora, col materiale scientifico che si può avere, il tentare direttamente la costruzione di una teoria generale completa di tutti gli atti amministrativi: e mi pare che piuttosto si debba procedere a gradi; che si debba cominciare a raggruppare insieme quegli atti amministrativi, che presentano maggiore eguaglianza di caratteri, e si debbano costruire teorie parziali, cioè per singoli gruppi di atti amministrativi*, p. 11»).

¹¹ Riprendendo F. CARNELUTTI, *Sistema del diritto processuale civile*, vol. III, Padova, 1939, p. 3 che parla di «*lato dinamico*» del processo.

¹² A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940 (rist. 1959), pp. 35-36.

¹³ *Ivi*, p. 36.

¹⁴ *Ivi*, pp. 36-37, dove alla nota 13 richiama la lettura di F. CARNELUTTI, *op. cit.*, vol. II, 1938, p. 4 secondo cui la parola momento «*sta appunto a significare la frazione di un divenire, e cioè di un ciclo che si conchiude tra il principio e la fine*».

¹⁵ S. GALEOTTI, *Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico*, in *Jus*, n. 4/1955, p. 519 («*Il procedimento non è dunque l'atto, né, come con più esattezza si sarebbe tentati di dire, la serie complessiva degli atti che segnano il cammino procedurale, bensì è l'atto nel suo farsi, il farsi dell'atto, la combinazione degli atti successivi nel suo divenire. Il procedimento è dunque fenomeno che attiene all'aspetto dinamico dell'atto, anzi della serie successiva di atti*»).

Emerge, quindi, «*il muoversi dell'atto, il suo divenire non sarebbe invero afferrabile senza l'ausilio dell'idea di tempo*»¹⁶, potendo cogliere «*quell'inerenza inscindibile del procedimento all'atto*»¹⁷ che consente di ricondurre il secondo «*nel contesto della sua storia, ossia proiettato nella dimensione temporale, che permette di coglierne il moto, cioè le variazioni e le costanze*»¹⁸. In questo modo i fatti «*succedendosi l'un l'altro, proced[ono]no uno dall'altro, uno verso l'altro, il precedente provocando o comunque eccitando il compimento del susseguente e così via via alla meta finale in cui il procedimento si conclude, e il moto propulsivo si spegne*»¹⁹. Per questo «*nella serie procedimentale ogni atto (tranne ovviamente l'ultimo) si caratterizza per avere un'efficacia giuridicamente propulsiva delle attività del procedimento; il divenire di questo, lo snodarsi della serie da un atto all'altro fino alla sua preordinata conclusione non sono fenomeni che il diritto si limiti a prevedere come mere eventualità; bensì costituisce come preordinate evenienze, preoccupandosi appunto di provarli e stimolarli mediante il gioco dell'uno o dell'altro dei suoi meccanismi*»²⁰. È l'ordinamento, quindi, che pone «*i suoi mezzi, la sua energia al servizio del procedimento, perché questo, una volta aperto, si svolga verso il fine in vista del quale tutta la concatenazione procedimentale viene preordinata*»²¹. Su queste basi teoriche è stata presentata la teoria del c.d. atto totale, in cui è necessario che la serie degli atti che compongono il procedimento trovi un elemento di necessaria unificazione nell'atto stesso (per questo, totale²²) alla cui realizzazione il procedimento risulta ordinato²³. L'atto finale, quale ultimo momento della serie, non può essere considerato "totale" solo in quanto composto dagli atti precedenti, ma lo è quale risultato del procedimento ed è la sintesi dell'intera serie degli atti susseguentisi²⁴.

L'entrata in vigore della Costituzione ha reso possibile, però, una riformula-

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ivi*, p. 520.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ivi*, p. 522.

²⁰ *Ivi*, p. 523.

²¹ *Ivi*, p. 524.

²² Il concetto di atto totale non è inteso in un significato univoco. Sul punto H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1954, p. 201 («*Qualsiasi atto di qualsiasi organo può venire considerato come meramente parziale, dacché è soltanto grazie alla sua connessione sistematica con altri atti che esso contribuisce a quella funzione che sola merita il nome di funzione totale, e cioè la funzione totale dello Stato come ordinamento giuridico*»). Per C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, p. 264 l'atto totale è la somma dei cosiddetti atti parziali, tanto che questa espressione metterebbe in luce il fine unitario dei diversi atti concentrati nel procedimento, che può anche spiegarsi, sul piano generale, con l'esigenza di «*economia dell'attività giuridica*» (*Ivi*, p. 267).

²³ S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, p. 98 («*Il fenomeno del procedimento [è] essenzialmente legato alla formazione dell'atto-totale*»).

²⁴ IDEM, *Osservazioni*, cit., pp. 554-560.

zione delle riflessioni sulla natura del procedimento, tanto che è stata sostenuta la necessità di leggere congiuntamente il procedimento con la nozione di potere (declinato, nella lettura amministrativistica, come funzione). Per questa teoria, infatti, il procedimento servirebbe per permettere la «concretizzazione del potere in un atto»²⁵, leggendo l'atto come «manifestazione sensibile della funzione»²⁶, di cui il procedimento è la «storia causale»²⁷, sviluppando la precedente ricostruzione dell'atto-procedimento²⁸.

Un'ulteriore ricostruzione, inquadrabile come un'integrazione dell'approccio formalistico, è quella che ha messo in luce la connessione del procedimento con la discrezionalità amministrativa. Per operare una scelta corretta, infatti, tutti i fatti e gli interessi rilevanti per l'adozione della determinazione finale devono essere, prima ancora che valutati e ponderati, acquisiti dall'organo decidente attraverso il procedimento. Quest'ultimo è necessario, quindi, per immettere in modo strutturato e regolato nel processo decisionale tutti gli interessi sottesi alla decisione (sia quelli primari sia quelli secondari)²⁹. In effetti, il procedimento

²⁵ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1953, p. 122 lo lega alla funzione, ma immediatamente segnala la sostanziale unitarietà con l'atto.

²⁶ *Ivi*, p. 128 («Se peraltro io mi rifaccio a considerare il procedimento sotto il profilo del suo oggetto, e ripeto che il procedimento è, secondo come appare, la strada attraverso cui passa il potere per concretarsi in un atto, non mi sembra dubbio che il procedimento se niente più che la manifestazione sensibile della funzione, il modo di esternazione cioè del farsi dell'atto. Quando infatti io penso alla funzione, da un lato, come allo sviluppo del potere in un atto e, dall'altro, al procedimento come alla storia causale dell'atto, io credo di non errare dicendo che anche il procedimento è la storia della trasformazione del potere in atto, storia segnata da tutta la serie degli atti necessari per il risolversi del potere in una realizzazione concreta»).

²⁷ *Ivi*, p. 126.

²⁸ Teorizzata da U. FORTI, «Atto» e «procedimento» amministrativo, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, vol. I, Padova, 1931, pp. 441-466. È stato notato, infatti, che l'effetto giuridico «può derivare più che da un "atto" da un "procedimento"» il quale «dal punto di vista sistematico, tien luogo dell'atto». Infatti, «se è vero che in ogni procedimento c'è un atto tipico (che credo sia sempre quello finale) che sta in primo piano [...], che nella pratica a questo solo atto si riconnettono gli effetti, e che, infine, per comodità di trattazione, altrettanto può farsi scientificamente; non è meno vero però che in questi casi l'effetto è riconnesso ad una serie di atti successivi e come ad un atto solo» e «occorre che ciascuno degli atti, meno l'ultimo, risulti individuato da un effetto che sia prodromico e parziale nei confronti dell'atto finale» (p. 457).

²⁹ M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, pp. 72-81 («Stabilito che la discrezionalità richiede un raffronto di interessi concreti» dove «la discrezionalità come tale e il pubblico interesse non sono in relazione diretta, in quanto il pubblico interesse specifico è oggetto per la funzione amministrativa, motivo per l'atto», p. 75); IDEM, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, pp. 155-156 («Si comincia col ricordare che l'"analisi funzionale del procedimento", attiene al procedimento in quanto questo ha il ruolo di ponderare interessi [pubblici e non pubblici] per decidere e che questa proposizione equivale ad altre: che il procedimento è il modo di svolgersi dell'attività [potestà] discrezionale, o la forma della funzione amministrativa»); p. 160 («Il decidente, e anche le altre parti del procedimento in un procedimento

deve essere declinato innanzitutto come «*sostanza*», *organizzazione intima*» dell'azione, indirizzato ad affrontare «[...] *l'esigenza pluralistica che domina la nostra società*»³⁰, tentando di far emergere «*soggetti (in senso ampio) e interessi, in una trama che è innanzitutto organizzativa*»³¹. Tale lettura, che è alla base della natura del procedimento per come delineato dalla l. n. 241/1990, era stata già ripresa anche dalla Corte costituzionale, secondo cui «*quando il legislatore dispone che si apportino limitazioni ai diritti dei cittadini, la regola che il legislatore normalmente segue è quella di enunciare delle ipotesi astratte, predisponendo un procedimento amministrativo attraverso il quale gli organi competenti provvedano ad imporre concretamente tali limiti, dopo avere fatto gli opportuni accertamenti, con la collaborazione, ove occorra, di altri organi pubblici, e dopo avere messo i privati interessati in condizioni di esporre le proprie ragioni sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico*»³².

Dopo aver fornito, per sommi capi, le principali letture della dottrina amministrativista sul procedimento è possibile tentare di riflettere sulla natura procedimentale della gestione delle crisi di governo³³. Al momento delle dimissioni, fatto che innesca la discrezionalità presidenziale, non è ancora possibile sapere quale sarà la soluzione della crisi e, di conseguenza, come si snodi e si concretizzi l'*iter*. In effetti, semplificando per far emergere la particolarità della procedura, dopo la presentazione delle dimissioni o si emana un decreto di accettazione delle stesse e si procede alla nomina del nuovo Esecutivo oppure si respingono con il mantenimento del Governo dimissionario (che riacquista la pienezza delle proprie funzioni). Questa seconda ipotesi, inoltre, può avvenire immediatamente oppure anche dopo aver realizzato alcuni tentativi, risultati infruttuosi, di costituire un nuovo Gabinetto.

Questa alternatività, che si intreccia, però, con la possibilità che l'atto finale

complesso si muovono in una rete di interessi pubblici, collettivi, diffusi e privati. Quanto più la rete degli interessi è complessa, tanto più il legislatore dovrebbe avere cura di congegnare le fasi del procedimento in modo da permettere una valutazione consapevole degli interessi compresenti: il procedimento amministrativo, sotto l'aspetto funzionale, è uno strumento per disciplinare la "compresenza degli interessi"». G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, pp. 217-228, inserisce il procedimento nel più ampio contesto della produzione e dell'imputazione di atti in capo a un'organizzazione («*La sistematica giuridica ha definito ormai una serie di figure che, apparentemente distanti, rivelano il tratto comune dell'appartenenza ai fenomeni della produzione. Queste figure sono: il potere e il procedimento*», pp. 219-220).

³⁰ M. NIGRO, *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in IDEM, *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 1996, p. 1621.

³¹ M. NIGRO, *Procedimento amministrativo e tutela giurisdizionale contro la pubblica amministrazione (il problema di una legge generale sul procedimento amministrativo)*, in IDEM, *Scritti*, cit., p. 1446.

³² Corte cost., sent. 2 marzo 1962, n. 13, cons. dir. 3.

³³ E. ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, Torino, 1953, p. 550, si chiede se si debba rinunciare a una teorizzazione unitaria del procedimento nei vari rami del diritto.

sia ontologicamente in contrasto con l'*iter* concretamente realizzatosi (ad esempio, un respingimento delle dimissioni dopo aver tentato di formare un nuovo Esecutivo), pone i primi dubbi sulla riconduzione di questa sequenza di atti e fatti alla nozione di procedimento. Inoltre, è necessario individuare quali siano le fasi necessarie dell'eventuale procedimento e comprendere quale atto possa essere quello "principale", cioè quello a cui tende l'intera procedura.

La dottrina ha generalmente ricondotto la formazione del Governo alla nozione di procedimento³⁴, tanto da essere definito «*un punto fermo*»³⁵. Infatti, è possibile «*poter parlare di procedimento, in quanto si è in presenza di una serie di atti da compiere allo scopo di realizzare un risultato unitario conclusivo*»³⁶. È da segnalare, però, che tali teorizzazioni analizzano quasi esclusivamente la formazione del Governo, che in effetti sembra possedere «*forma procedimentale*»³⁷, poiché la «*prassi politica, che confermando una diffusa tradizione, ha introdotto una procedura puntualmente e costantemente osservata nelle sue linee portanti, anche se talora suscettibile di variazioni nelle specifiche modalità di svolgimento*»³⁸ ha aiutato a individuare nella nomina del nuovo Esecutivo un atto principale. Inoltre, l'azione del capo dello Stato è stata assimilata a una funzione di acquisizione di fatti precisi sulla situazione politico-parlamentare, analogamente a una fase istruttoria, tanto che la decisione presidenziale diverrebbe il cuore dell'intero *iter*.

³⁴ Utilizzano questo termine già A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 97 (anche se non è fautore, come si vedrà, dell'unitarietà del procedimento di formazione del governo); C. MORTATI, *Istituzioni* (ed. 1960), cit., p. 436; F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., pp. 8-14; A. RUGGERI, *Il Consiglio*, cit., pp. 128-155.

³⁵ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 45. L. PALADIN, *Diritto*, cit., pp. 381-382 parla solo di un *iter* «*articolato in tre o quattro fasi (anche se le prime due non trovano riscontro nel testo costituzionale): la fase preparatoria (delle consultazioni), la fase costitutiva (ovvero dell'incarico), la fase perfetta (caratterizzata dalle nomine), cui si può aggiungere una quarta fase integrativa dell'efficacia (che si risolve nel giuramento prescritto dall'art. 93 Cost.)*». G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 40 propone una suddivisione in fase di iniziativa, istruttoria, di decisione e integrativa dell'efficacia.

Per una lettura differente del termine "procedimento" si rinvia a V. SICA, *La fiducia*, cit., p. 618 («*Mentre la formazione del Governo è attribuita unicamente ed esclusivamente al Presidente della Repubblica, l'esercizio dei poteri politici è invece condizionato in concreto dalla fiducia delle Camere. Tra nomina e fiducia non intercorre, pertanto, – ai fini della formazione del Governo – alcuna relazione diretta. Ove, invece, prescindendo dalla formazione dell'organo, vogliono assumersi e descriversi in una fattispecie complessa le fasi che caratterizzano nel sistema la costituzione attiva del Governo quale organo di direzione politica dello Stato, può definirsi tale fattispecie un procedimento, nel quale convergono le attività di due organi, Presidente della Repubblica e Parlamento, attraverso l'esercizio di poteri diversi*»). La nozione di procedimento adottata dall'autore richiama esclusivamente «*il modo di svolgimento, e non la struttura sostanziale, del fenomeno unitariamente assunto*» (*Ibidem*, nota 18).

³⁶ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1178.

³⁷ P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984, p. 378.

³⁸ *Ibidem*. In IDEM, *Accordi*, cit., p. 196 parla di «*schema procedimentale*».

Riflettendo più in generale sulla gestione della crisi, però, anche l'eventuale reiezione delle dimissioni deve essere considerata ugualmente un atto principale e terminale, alternativo alla formazione del nuovo Esecutivo. Anche se tale decisione non viene formalizzata in un atto vero e proprio (non essendoci un decreto), è possibile riconoscere valore provvedimento a questo comportamento³⁹, dovendo essere considerati atti giuridici⁴⁰ anche i fatti in cui emerge chiaramente la volontà del capo dello Stato⁴¹.

Individuati i due atti principali (nomina di un nuovo Esecutivo o reiezione delle dimissioni), alternativi, come detto, tra loro, è possibile far emergere le sole due fasi necessarie e obbligatorie durante la gestione della crisi. Dopo le dimissioni del Presidente del Consiglio, momento iniziale e indefettibile che riattiva i poteri del capo dello Stato, permettendogli di operare il ristabilimento dell'armonia costituzionale, le uniche fasi successive necessarie sarebbero, quindi, il respingimento delle dimissioni dell'Esecutivo o la nomina di un altro⁴².

Ulteriori momenti e atti sarebbero meramente accidentali o non necessari (consultazioni, mandato esplorativo, pre-incarico), essendone rimesso l'utilizzo, in modo diversificato, alla discrezionalità presidenziale, visto che mirano a realizzare un momento informativo (quasi istruttorio) per individuare la soluzione della crisi, tanto che, ad esempio, un'eventuale assenza delle consultazioni, non sembra poter inficiare l'intera procedura. Una riflessione diversa è da svolgere sull'incarico, che, anticipando la lettura che sarà sviluppata più compiutamente in seguito, non sembra poter assurgere a momento autonomo del procedimento, ma può essere definito come un subprocedimento legato alla nomina del nuovo Esecutivo (da considerarsi, come detto, una fase necessaria). In effetti, se l'incarico fosse un momento autonomo della procedura, questo dovrebbe comportare obbligatoriamente un avanzamento decisivo verso la nomina finale di un nuovo Presidente del Consiglio, mentre può avvenire, dopo il conferimento di un incarico, che il capo dello Stato respinga le dimissioni, mantenendo in carica l'Esecutivo⁴³. Si ritiene, quindi, che ogni fase

³⁹ Analogamente alla riflessione amministrativistica che ha distinto diverse tipologie di silenzio (inadempimento, diniego e assenso).

⁴⁰ Riprendendo la definizione di F. CAMMEO, *op. cit.*, p. 1087, secondo il quale «sono atti giuridici invece dei fatti giuridici in senso lato che procedono da attività umana, in quanto sia attività di soggetti di rapporti giuridici, e in quanto producono effetti come atti umani».

⁴¹ A. DE VALLES, *La validità*, cit., p. 11 («Atto amministrativo, come dirò più estesamente in seguito, è ogni manifestazione di volontà diretta a raggiungere conseguenze pratiche, riconosciute e protette dall'ordine giuridico: fatto amministrativo è ogni azione materiale che mira parimenti ad effetti pratici, nell'interesse della persona giuridica che la compie»).

⁴² *Contra* L. PRETI, *op. cit.*, p. 206, il quale ritiene che «dimissioni ed incarico restano atti di carattere interno».

⁴³ Si pensi alla pseudo-crisi del 1960 dopo le dimissioni, poi respinte, di Tambroni.

del procedimento debba avere la forza di far avanzare l'*iter*, rendendo impossibili improvvise retrocessioni⁴⁴, e tale caratteristica manca nell'incarico. In particolare, la c.d. pseudo-crisi, se si ritenesse di appoggiare la lettura che sottolinea l'incarico come fase dell'*iter*, smentirebbe la forma procedimentale della gestione della crisi, poiché, pur essendo state riattivate tutte le procedure per superare la perturbazione istituzionale, il capo dello Stato decide di respingere le dimissioni dell'Esecutivo.

Date queste premesse, se non ci si vuole limitare a considerare la gestione della crisi come una procedura⁴⁵, termine legato in qualche modo alla semplice sequenza di atti senza sottolinearne il fine, è possibile riconoscere una natura procedimentale (sottolineando, quindi, l'obiettivo finale dell'*iter*) alla gestione della crisi di governo, ma con l'avvertenza che appare necessario seguire la lettura che ritiene il procedimento come una mera «sequenz[a] di atti – ed operazioni [...] – tra loro collegati funzionalmente in vista e al servizio dell'atto "principale"»⁴⁶, sottolineando la necessità che ogni fase comporti un avanzamento verso un atto logicamente successivo. Ponendosi in linea con questa visione minimalista è possibile riconoscere una forma procedimentale alla gestione della crisi, ma appare utopico individuarne dei principi⁴⁷, come l'imparzialità, la ragionevolezza, la proporzionalità, l'apertura alla partecipazione, la consequenzialità⁴⁸, l'efficienza, efficacia ed economicità, ma neppure, addirittura la semplicità⁴⁹. La

⁴⁴ Secondo la lettura già citata di S. GALEOTTI, *Osservazioni*, cit., pp. 523-525.

⁴⁵ Termine presente in C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit. (d'ora in poi *op. cit.*), p. 756, mentre S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1991, pp. 641-643 lo utilizza con l'idea che si tratti pur sempre di un procedimento.

⁴⁶ A.M. SANDULLI, *Procedimento amministrativo*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Torino, 1966, p. 1022. Analogamente F. SANTORO PASSARELLI, *op. cit.*, pp. 103-104 («Quando questi fatti, collegati dalla loro funzione unitaria, sono disposti in un determinato ordine cronologico e logico, ordine necessario per il regolare svolgimento della fattispecie, questa si presenta più specificatamente come un procedimento»). Tale lettura "semplificata", anche se poi utilizzata per giungere a una diversa lettura, sembra emergere anche in G. CAVAGGION, *op. cit.*, pp. 17-18, per il quale «il procedimento di formazione del Governo si compone, pertanto, della successione dei fatti e degli atti attraverso i quali un nuovo Governo viene validamente in essere nell'ordinamento (secondo le modalità previste dall'insieme delle norme costituzionali rilevanti), assumendo le funzioni che la Costituzione attribuisce a tale organo».

⁴⁷ Quelli che si citano sono presenti in A. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 1064-1091.

⁴⁸ Definita da Ivi, p. 1080, come l'«obbligo, per la pubblica amministrazione, di adottare decisioni che siano coerenti non soltanto rispetto ad atti e comportamenti assunti nel corso del procedimento o in procedimenti collegati, ma anche rispetto ad atti e comportamenti che siano invalsi nella prassi amministrativa o che siano frutto di indicazioni contenute in direttive e circolari». Nella lettura presentata in questo lavoro, mentre le due fasi necessarie hanno loro una consequenzialità, questa potrebbe mancare quando si inseriscano momenti accessori.

⁴⁹ Ivi, pp. 1088-1089 («L'azione amministrativa deve essere, per quanto possibile, semplice, celere, snella. [...] Il principio di semplicità costituisce, come detto, una derivazione, principalmente, del buon andamento, ma anche dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia»).

discrezionalità presidenziale, infatti, può spingersi a tessere un *iter* molto complesso⁵⁰, ritenuto in quel momento necessario, ad esempio, per far decantare le tensioni politiche e per permettere al capo dello Stato di muoversi in una zona di informalità, ormai legittimata anche dalla già citata giurisprudenza costituzionale. La trasparenza, invece, dovrebbe essere garantita, anche per permettere ai *cives* una conoscenza di ciò che sta accadendo.

La difficoltà di inquadrare in una “gabbia” procedimentale la gestione della crisi è legata all’ampia discrezionalità che il capo dello Stato gode in questo ambito (definito, come detto, *commissaire aux crises*⁵¹). In questo ambito sembra rientrare perfettamente la lettura che vede il procedimento «*come manifestazione della funzione*», tanto che il contenuto della procedura è «*forma della funzione*»⁵² o «*esplicazione della funzione*»⁵³. Con questa ricostruzione, quindi, è complesso pensare di poter limitare la flessibilità degli strumenti⁵⁴, dei tempi e anche della comunicazione pubblica che l’ordinamento garantisce al capo dello Stato per ripristinare l’equilibrio costituzionale. In tale contesto, inoltre, vengono coinvolti, in vari momenti, diversi soggetti costituzionali, ognuno dei quali ha una propria collocazione istituzionale con specifici compiti, facendo assumere all’*iter* di risoluzione della crisi una struttura potenzialmente policentrica (e variabile a seconda dell’impulso presidenziale), garantendo, perlomeno, uno svolgimento dialettico. Data questa precisazione, non sembra azzardato sostenere che l’atto di risoluzione della crisi possa essere analizzato attraverso la lettura amministrativista dell’atto complesso, visto che segue «*una serie di atti da compiere allo scopo di realizzare un risultato unitario conclusivo*»⁵⁵, con la confluenza di manifestazioni di volontà provenienti da più soggetti, tutte necessarie per la produzione dell’effetto giuridico finale⁵⁶. In effetti, per far sì che il respingimento delle dimissioni sortisca effetti, c’è bisogno dell’accordo del Presidente del Consiglio, mentre per nominare un nuovo Esecutivo è necessaria la volontà di un soggetto che decida di assumere l’incarico istituzionale. Infine, in maniera più idealistica, a seguito di uno scioglimento anticipato delle Camere, la costituzione di un nuovo Esecutivo sembra essere il risultato sia della consultazione del corpo elettorale sia del successivo accordo tra i partiti. È necessaria, quindi, una

⁵⁰ Si pensi alla formazione del c.d. Comitato dei saggi del 2013.

⁵¹ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1199.

⁵² F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 128.

⁵³ *Ivi*, p. 134.

⁵⁴ M. D’AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 2021, pp. 273, 278.

⁵⁵ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1178.

⁵⁶ T. MARCHI, *Il Governo*, cit., pp. 127-129 («*Date tali due precipue funzioni, è logico che alla formazione di tale organo siano chiamati, sia pure in misura e con modalità diverse, e il Capo dello Stato e le due Camere del Parlamento in modo che sia mantenuto tra di loro l’equilibrio*», p. 127).

combinazione di eventi, comportamenti, atti e volontà che devono verificarsi o in parallelo o in sequenza per poter giungere alla risoluzione della crisi.

Infine, dato il carattere unitario del Governo, esplicitato dall'art. 94, comma 3 Cost. e, soprattutto, dall'art. 92, comma 1 Cost, emerge la natura complessa, ma allo stesso tempo unitaria dell'organo governativo⁵⁷. Questo comporta l'unicità della forma procedimentale della formazione del Governo, potendosi riconoscere al massimo due subprocedimenti⁵⁸ (o una doppia fase⁵⁹), uno per la nomina del Presidente del Consiglio, e, strettamente legato a quest'ultimo, quello per la nomina dei ministri⁶⁰, ma che devono concludersi contemporaneamente o, al massimo, a distanza di un brevissimo lasso di tempo.

2. La presentazione delle dimissioni

Rinviando al capitolo precedente per l'analisi della natura e dei limiti delle dimissioni, in questa sede basti ricordare che l'atto con il quale deve obbligatoriamente iniziare una crisi di governo è la presentazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio al capo dello Stato. Dopo questo passaggio, e la relativa accettazione con o senza riserva, il Presidente del Consiglio avvisa (solitamente attraverso una missiva⁶¹) le Camere, che interrompono i propri lavori⁶² o limitano la propria attività⁶³, soprattutto perché non è più presente un Governo

⁵⁷ Come già sottolineato nel cap. 2, §8.

⁵⁸ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1179.

⁵⁹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 436.

⁶⁰ *Contra* A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., pp. 97-101, che sostiene l'esistenza di un doppio procedimento; A. RUGGERI, *Il Consiglio*, cit., pp. 146-150, basa la natura "complessa" dell'Esecutivo anche sulla pluriprocedimentalità dell'*iter*. Tale lettura, però, se portata a conseguenze estreme, comporterebbe la necessità di tanti procedimenti quanti i ministri da nominare (in senso dell'unitarietà si veda anche, ad esempio, il d.P.R. 21 ottobre 2022, *Nomina dei Ministri*).

⁶¹ Il Presidente dell'Assemblea ne dà poi lettura, come è avvenuto da ultimo il 21 luglio 2022 alla Camera e il 26 luglio 2022 al Senato.

⁶² I Presidenti di Camera e Senato comunicano, in questo caso, che la Camera «sarà convocata a domicilio», riprendendo il modello di funzionamento tipico del sistema statutario (G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 167; L. PRETI, *op. cit.*, p. 212). Si veda, solo esemplificatamente, CAMERA DEI DEPUTATI, tornata 6 dicembre 1897, pp. 3807-3808 quando la Camera venne convocata a domicilio dopo le dimissioni di Di Rudinì («Posto ciò, io prego la Camera di volersi prorogare per riprendere i suoi lavori più tardi, quando, cioè, il Ministero sarà ricostituito»). Come notano V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 721 «la prassi meno recente era nel senso che il Parlamento sospendesse pressoché totalmente i suoi lavori durante le crisi governative», anche se «è da rilevare comunque che, anche nel passato, le Camere non sospendevano mai completamente la loro attività durante le crisi di governo», e ciò si può rilevare anche in R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., pp. 254, 509.

⁶³ SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 26 gennaio 2021, p. 6 («Con le dimissioni del Governo l'attività dell'Assemblea e delle Commissioni del Senato, in coerenza con i principi generali del-

che voglia perseguire un programma politico e che se ne assuma, di conseguenza, la responsabilità. L'apertura della crisi rivela, infatti, che tra l'Esecutivo e la maggioranza parlamentare non sussiste più quell'unità politica che aveva reso possibile l'instaurazione della fiducia e il successivo tentativo di realizzare programma governativo. Sarebbe, infatti, alquanto contraddittorio attuare gli obiettivi politici dell'Esecutivo dimissionario oppure approvare atti legislativi potenzialmente in contrasto con gli obiettivi del Governo successivo. Inoltre, le Camere non potrebbero svolgere la loro funzione di controllo politico a fronte di un Esecutivo dimissionario⁶⁴, anche se tale riflessione sembra subire un'evoluzione se si considera l'ormai acquisita importanza dei rapporti internazionali e quelli all'interno dell'Unione europea⁶⁵.

È necessario, infine, accennare al tema della natura del Governo dimissionario. Come noto, in caso di accettazione delle dimissioni, il capo dello Stato invita l'Esecutivo a «*restare in carica per il disbrigo degli affari correnti*» o afferma, più apoditticamente, che il Governo «*rimane in carica per il disbrigo degli affari correnti*»⁶⁶, non parlando mai di ordinaria amministrazione⁶⁷. Si potrebbe scorgere

l'ordinamento costituzionale, è limitata allo svolgimento di attività legislativa correlata a scadenze costituzionali – principalmente i decreti-legge – o di adempimenti inerenti alle proprie prerogative. Le Commissioni sono autorizzate a convocarsi esclusivamente per esprimere il proprio parere su atti del Governo in scadenza, nonché a proseguire le procedure informative già avviate».

⁶⁴ Per V. DI CIOLO-L. CIAURRO, *op. cit.*, p. 723 «*una tesi intermedia – che ha trovato sostanziale conferma nella prassi più recente – è quella secondo cui durante le crisi di governo gli organi parlamentari potrebbero riunirsi in tutte le sedi nelle quali non si debba procedere a deliberazioni che chiamino in causa la competenza del Governo*». P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 77 ritiene che «*contro il ministro dimissionario potrà sperimentarsi il voto di dissenso, per indurlo a recedere da un da una determinata direttiva politica, ma non il voto di sfiducia per ottenere la immediata cessazione alla carica*» (di tale avviso anche L. PRETI, *op. cit.*, pp. 215-216).

⁶⁵ In occasione di crisi lunghe e complesse può accadere che il Governo debba rappresentare l'Italia in sede europea per discutere tematiche complesse e di ampia prospettiva temporale. In tale contesto e per questa ragione sono state rese comunicazioni del Presidente del Consiglio dimissionario alle Camere (cfr. E. ALBANESI, *Le Camere nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2013, pp. 652-654).

⁶⁶ Una delle prime apparizioni di tale formula è del 19 marzo 1980 a seguito delle dimissioni di Cossiga, mentre l'ultima nel 2022 dopo le dimissioni di Draghi.

⁶⁷ Tranne il caso del comunicato del 16 luglio 1951 a seguito delle dimissioni del governo De Gasperi VI. Tale termine era stato usato anche nel periodo statutario, come si rinviene, ad esempio, nelle dichiarazioni durante la crisi del maggio 1920. L. ELIA, *Amministrazione ordinaria*, cit., p. 224 ritiene che la terminologia “affari correnti” «*sia più comprensiva della formula “ordinaria amministrazione”*». Solo accennando al tema, si segnala che il medesimo autore sottolinea che una parte della dottrina ha ricondotto nell'ambito dell'ordinaria amministrazione solo le attività caratterizzate da discrezionalità tecnica e accessoria, mentre altri studiosi hanno individuato questa area facendo riferimento alla distinzione tra atti politici (preclusi al Governo) e atti amministrativi ad ampia discrezionalità (ammessi) o tra gli atti politici «*esplicazione della politica governativa in quanto politica di maggioranza, ossia partitica*», da quelli espressione di una competenza istituzionale del Governo quale organo «*interprete di interessi generali obiettivi*» (p. 224). La dottrina, pe-

un'imposizione del capo dello Stato nella formula che utilizza il "rimane in carica", ma visto che l'Esecutivo è tenuto a farlo fino alla nomina del successivo, la diversa dizione può essere utile esclusivamente per far emergere tensioni tra il capo dello Stato e il Presidente del Consiglio dimissionario o per tranquillizzare l'opinione pubblica che non c'è una *vacatio* o una derelizione degli uffici⁶⁸. È stato sostenuto che, anche se riferito a un Esecutivo privo di fiducia, il Governo «*dovrebbe svolgere la propria attività senza approvare atti che possano essere espressione di specifico indirizzo politico; in tal modo, si è tentato di dare un senso normativo a espressioni di per sé equivocate, come quelle del disbrigo degli affari correnti, ovvero dell'ordinaria amministrazione*»⁶⁹. In passato al Governo dimissionario è stata attribuita la natura di organo straordinario⁷⁰, ma pare da preferire la riflessione che ritiene che fino a quando «*le dimissioni non siano state accettate con decreto del Capo dello Stato, il Gabinetto dimissionario, pur limitato nei suoi poteri, conservi la vecchia figura e che con le dimissioni non nasca nessun organo nuovo*»⁷¹ (permettendo, a seguito di una pseudo-crisi, la riespansione dei poteri governativi).

La delimitazione dell'area degli affari correnti, inoltre, è legata a due elementi. In primo luogo, tali limiti possono derivare dalle indicazioni dello stesso capo dello Stato, come paradigmaticamente è avvenuto nel luglio 2022 a causa della

rò, sembra concorde ad utilizzare un approccio casistico per comprendere se un atto possa essere ricondotto alla nozione di "affari correnti" o "ordinaria amministrazione".

⁶⁸ Sembraerebbe avvicinarci a questa intenzione anche la dichiarazione di Cavour durante la crisi Calabiana del 1855 («*I ministri tuttavia ritengono i portafogli finché il nuovo Ministero sia costituito, ed i loro successori si trovino in grado di assumere la direzione degli affari. La Camera capisce che in questa circostanza l'azione politica è in certo modo cessata, rimane solo l'azione amministrativa, onde il servizio pubblico non venga a soffrire pregiudizio da un ministeriale interregno. Ora la Camera capirà che i ministri attuali, sebbene rivestano, sotto un certo aspetto, il carattere di ministri, non possono però assumere quello di ministri politici, ed entrare in quelle spiegazioni che è loro debito di dare alla Camera, in tempo opportuno, sui motivi che li hanno indotti a rassegnare il potere*», CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 1° maggio 1855, p. 3667).

⁶⁹ M. MALVICINI, *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022, p. 183.

⁷⁰ Teoria sostenuta da A. CRISCUOLI, *op. cit.*, p. 44 poiché «*il Gabinetto non resta, durante la crisi, nella sua integrità funzionale*» (p. 42) e «*dal momento in cui il Ministero rassegna le sue dimissioni, il Gabinetto responsabile non esiste più; al suo posto resta un insieme di funzionari e muta immediatamente il titolo e la ragione del loro potere, che è perciò più limitato. La funzione di questo insieme è una sostituzione non completa e la sua figura quella di un organo straordinario e provvisorio, che lo stesso principio della necessaria continuità della funzione, temperato con quello che esige rispetto alla specifica competenza degli organi di peculiare e garantita formazione vale a giustificare*». *Contra* P. VIRGA, *La crisi*, *cit.*, pp. 67-69 («*quindi l'esistenza di un organo straordinario i cui titolari siano gli stessi ministri dimissionari, sarebbe in contrasto con l'art. 94 della costituzione [...], poiché siffatto preteso organo governativo straordinario non ha né si presume abbia la fiducia delle Camere*», p. 69).

⁷¹ L. ELIA, *Sulla «ordinaria amministrazione» degli organi costituzionali*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 154 (1958), p. 97.

necessaria attuazione del PNRR⁷², della gestione della crisi energetica, economica e delle misure necessarie alla tutela della sicurezza nazionale ed europea rispetto alla guerra russo-ucraina⁷³.

L'altro elemento, basato su un'auto-limitazione dello stesso Esecutivo, è la c.d. circolare sul disbrigo degli affari correnti, atto del Presidente del Consiglio che indica ai vari ministri le linee generali da seguire nel periodo che intercorre tra le dimissioni e la nomina del nuovo Governo⁷⁴. Tali circolari, utilizzate per sottolineare il divieto di svolgere attività che incidano sull'indirizzo politico, si differenziano l'una dall'altra ampliando o riducendo lo spazio di azione dell'Esecutivo⁷⁵.

⁷²Tra i moltissimi si vedano D. DE LUNGO-F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023; L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, 2024. Per una riflessione sulla genesi delle politiche di supporto economico sviluppate dopo la pandemia, si permetta il rinvio a M. CECILI-A. CHIAPPETTA-G. VOSA, (a cura di), *Oltre le crisi. L'Unione europea al bivio. Next Generation UE e MES gli strumenti per uscirne?*, Napoli, 2021 e a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020, pp. 385-412.

⁷³Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21 luglio 2022 («È noto che il Governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontra limitazioni nella sua attività. Dispone comunque di strumenti per intervenire sulle esigenze presenti e su quelle che si presenteranno nei mesi che intercorrono tra la decisione di oggi e l'insediamento del nuovo Governo che sarà determinato dal voto degli elettori.

Ho il dovere di sottolineare che il periodo che attraversiamo non consente pause negli interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale e, in particolare, dell'aumento dell'inflazione che, causata soprattutto dal costo dell'energia e dei prodotti alimentari, comporta pesanti conseguenze per le famiglie e per le imprese.

Interventi indispensabili, dunque, per fare fronte alle difficoltà economiche e alle loro ricadute sociali, soprattutto per quanto riguarda i nostri concittadini in condizioni più deboli. Indispensabili per contenere gli effetti della guerra della Russia contro l'Ucraina sul piano della sicurezza dell'Europa e del nostro Paese. Indispensabili per la sempre più necessaria collaborazione a livello europeo e internazionale.

A queste esigenze si affianca – con importanza decisiva – quella della attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno.

Né può essere ignorato il dovere di proseguire nell'azione di contrasto alla pandemia, che si manifesta tuttora pericolosamente diffusa»).

Un analogo pensiero sembra ritrovarsi nella dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del conferimento dell'incarico all'on. Giorgia Meloni, 21 ottobre 2022 («Il Governo uscente, nei tre mesi – tre mesi esatti dalla data di scioglimento anticipato delle Camere – ha fatto fronte alle esigenze di guida del Paese, concludendo la sua attività con il Consiglio europeo di ieri e di stamani. Lo ringrazio ancora una volta»). Sul punto anche D. CABRAS, *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, spec. pp. 944-946; 952-955; A. NATALE, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nell'attuazione dell'indirizzo politico determinato dal PNRR*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2024.

⁷⁴E. CATELANI, *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018, pp. 3-5.

⁷⁵Ad esempio, si vedano i commenti di G. LAURI, *La direttiva Draghi sul disbrigo degli affari*

La limitazione dell'attività del Governo dimissionario⁷⁶, anche se non prevista nel testo costituzionale, è stata ricondotta a una regola di correttezza⁷⁷ o a una convenzione⁷⁸. Sembra più opportuno ritenere, però, che tale vincolo derivi da una norma inespressa⁷⁹, la quale si lega al principio di leale collaborazione, declinato, però, in senso temporale⁸⁰. È necessario impedire, infatti, che l'Esecutivo uscente prenda decisioni su atti che poi ricadrebbero nella responsabilità del successivo Governo⁸¹, limitandone la libertà di predisporre un indirizzo politico.

L'unione dei due elementi, cioè le indicazioni del capo dello Stato e l'auto-limitazione del Presidente del Consiglio, incide, quindi, nel definire effettivamente e concretamente la vaghezza del termine "affari correnti"⁸².

3. L'attivazione della discrezionalità presidenziale e i possibili scenari:

a) Il respingimento delle dimissioni o l'invito a ritirarle

Dopo la presentazione delle dimissioni del Governo il capo dello Stato potrebbe immediatamente e semplicemente respingerle. È da sottolineare, però, che tale situazione non si è mai realizzata nel periodo repubblicano, visto che la reie-

correnti. Note minime, in *Osservatorio sulle fonti*, Rubrica *Interna corporis*, n. 3/2022; G. SANTINI, *La direttiva sul disbrigo degli affari correnti del 26 gennaio 2021 e l'attività del Governo dimissionario*, in *Osservatorio sulle fonti*, Rubrica *Interna corporis*, n. 1/2021.

⁷⁶ Resta fondamentale la riflessione e la ricostruzione di L. ELIA, *Sulla «ordinaria amministrazione»*, cit., spec. pp. 96-124.

⁷⁷ G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto*, cit., p. 303; G. ROLLA, *op. cit.*, p. 346.

⁷⁸ A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2021, p. 861.

⁷⁹ R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, p. 55, il quale non esclude che sia frutto di una convenzione costituzionale.

⁸⁰ L. PRETI, *op. cit.*, p. 208 parla di «saldatura tra il vecchio e il nuovo Governo».

⁸¹ Già nel 1848, dopo che il governo Perrone aveva presentato le dimissioni, durante la discussione alla Camera dei deputati sull'esercizio provvisorio si pose il dubbio sulla legittimazione del Gabinetto dimissionario a fornire un parere sugli emendamenti e sul progetto (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., p. 509).

⁸² È da segnare che in passato il r.d. 18 novembre 1923, n. 2441 aveva modificato l'art. 14 della legge 14 agosto 1862, n. 800 (istitutiva delle Corti dei conti), prevedendo che «quando il Ministero sia dimissionario, non potrà valersi della facoltà di cui ai commi precedenti [cioè la registrazione con riserva]. Per tutti quegli atti dei quali non fosse pervenuta alla Corte la richiesta di registrazione alla data delle dimissioni, l'esercizio di tale facoltà spetta esclusivamente al nuovo Gabinetto». Questo limite sembra essere caduto a seguito dell'abrogazione del r.d. disposta con il d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212, ma si potrebbe ritenere che rappresenti ugualmente un principio implicito dell'ordinamento, in quanto la registrazione con riserva si lega al rapporto di «responsabilità-fiducia [fra il Governo] e il Parlamento» (G. CARBONE, *Art. 100*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, p. 94) e ascrivibile agli atti di governo che, in ragione della loro valenza politica, sono «istituzionalmente sottratti ad ogni sindacato giurisdizionale» (P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, p. 225).

zione delle dimissioni (tranne quelle di cortesia) è sempre seguita all'esperienza di consultazioni⁸³; all'impossibilità di nominare un nuovo Esecutivo⁸⁴ (basandosi anche sull'eventuale fiducia già concessa, ritenuta inizialmente non soddisfacente dal Presidente del Consiglio⁸⁵); al rientro delle divergenze politiche, anche grazie agli strumenti utilizzati durante la crisi⁸⁶; oppure accompagnando il respingimento con l'invito a riferire in Parlamento, operando una c.d. parlamentarizzazione della crisi. Non essendosi realizzata la riezione semplice delle dimissioni da parte del capo dello Stato, si rafforza, quindi, la lettura già proposta che l'atto di rinuncia presentato dal Presidente del Consiglio non possa essere *simpliciter* respinto. Il Presidente della Repubblica, infatti, pur non trovandosi in «*in una posizione di pura ricettività*»⁸⁷, per il rispetto del principio di leale collaborazione e indipendenza degli organi costituzionali, a meno che non ci siano vizi procedurali (come la mancata comunicazione preventiva delle dimissioni in Consiglio dei ministri), non può limitare la decisione del Presidente del Consiglio. Per questo motivo, può essere esclusivamente l'opera di persuasione del capo dello Stato a convincere il vertice dell'Esecutivo a desistere dalle dimissioni.

Merita un approfondimento il caso che avvenne il 13 gennaio 1994, poiché si avvicina a un respingimento "diretto" delle dimissioni. Scalfaro, infatti, senza consultazioni, decise di respingere le dimissioni di Ciampi, presentate tre giorni prima (quindi non immediatamente). Il capo dello Stato, quindi, decise di lasciare il Governo nella pienezza dei poteri, decretando, però, lo scioglimento anticipato delle Camere⁸⁸ (con una modalità più vicina al periodo statutario che a quello repubblicano⁸⁹). Su tale decisione, come noto, pesava la natura del-

⁸³ Come avvenne nel 1959 a seguito delle dimissioni del II governo Fanfani; nel 1974 durante una pseudo-crisi del V governo Rumor, quando il capo dello Stato invitò il Presidente del Consiglio «*nel superiore interesse del Paese, a voler compiere ogni sforzo per realizzare un accordo*». Analoghe le vicende del febbraio 1988 nel corso della pseudo-crisi del governo Gorla.

⁸⁴ Nell'aprile del 1960 Gronchi, dopo gli infruttuosi tentativi di formare un nuovo Esecutivo, respinse le dimissioni di Tambroni invitandolo a completare la procedura *ex art.* 94 (si era dimesso, infatti, dopo aver ottenuto la fiducia, a suo avviso "inquinata" dai voti missini, presso la sola Camera dei deputati).

⁸⁵ Come avvenne al governo Zoli nel 1957.

⁸⁶ Nell'ottobre 1985 Craxi si dimise e successivamente fu incaricato nuovamente, ma poi comunicò l'emersione di «*una confermata convergenza volta a proseguire la collaborazione di Governo*» e il capo dello Stato respinse le dimissioni. Una vicenda simile avvenne nel novembre 1987 dopo le dimissioni di Gorla.

⁸⁷ A. BOZZI, *Nomina.*, cit., p. 909.

⁸⁸ Nel dossier *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei governi*, in *Quirinale.it*, p. 119, Nota 7, si segnala che «*in tale circostanza, unico caso nella storia della Repubblica, la riezione delle dimissioni è stata formalizzata con D.P.R., controfirmato dal Presidente del Consiglio, contestuale ad un distinto D.P.R. di scioglimento delle Camere*».

⁸⁹ Il pensiero va al 1849, quando Vittorio Emanuele II dopo il proclama di Moncalieri sciolse la Camera. Le successive elezioni del dicembre 1849 rafforzarono la maggioranza a sostegno di Massimo D'Azeglio.

l'Esecutivo Ciampi e il complesso quadro politico e giudiziario che aveva attraversato l'XI legislatura. Appare opportuno, quindi, dar conto, brevemente, di quei fatti che hanno condotto alle dimissioni del governo Ciampi. Dopo l'emanazione dei decreti legislativi concernenti la determinazione dei collegi uninominali⁹⁰, l'ultimo passaggio per la concretizzazione dello "spirito referendario" del 1993⁹¹, e l'approvazione della legge di bilancio, Marco Pannella presentò una mozione di sfiducia, con la firma di 162 deputati, in prevalenza appartenenti a vari gruppi della maggioranza, con la quale si riteneva conclusa l'attività programmatica del Governo⁹². Il Presidente del Consiglio non seppe se interpretare la mozione di sfiducia come un reale segnale di un cambiamento politico o come una richiesta di aggiornamento della discussione parlamentare per evitare uno scioglimento affrettato delle Camere⁹³. Dopo le dichiarazioni in aula di Ciampi venne annunciato il ritiro della mozione di sfiducia⁹⁴ e la presentazione di una risoluzione di conferma della fiducia all'Esecutivo da parte di Gerardo Bianco⁹⁵, ma, nonostante ciò, il Presidente del Consiglio rassegnò le proprie dimissioni nelle mani del capo dello Stato⁹⁶. Quest'ultimo, come detto, senza consultazioni, dopo tre giorni, le respinse, ma firmò contestualmente il decreto di scioglimento anticipato delle Camere, assecondando, in tal modo, la richiesta di ripristinare quella consonanza tra comunità nazionale e rappresentanza politica (come evidente in una inusuale missiva inviata da Scalfaro ai Presidenti del-

⁹⁰ D.lgs. 20 dicembre 1993, nn. 535 e 536.

⁹¹ C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1994, p. 1486.

⁹² CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 12 gennaio 1994, Allegato A, pp. 7653-7654 («*Considerando che il Governo ha raggiunto le sue stesse prioritarie ragioni costitutive e programmatiche, rilevato che continuamente, in ogni occasione istituzionale pubblica, il Presidente del Consiglio e membri del Governo hanno dichiarato che, con la approvazione della legge finanziaria, il Governo stesso si sarebbe trovato in condizione di ritenere compiuto il suo compito politico, rilevato che il Presidente della Repubblica, esercitando il diritto di esternazione nei confronti del Paese e della pubblica opinione ha continuamente, da mesi, preannunciato la sua intenzione di procedere ad uno scioglimento anticipato delle Camere, nel rispetto delle prerogative conferitegli dalla Costituzione*», mozione n. 1-00243 Pannella e altri).

⁹³ C.A. CIAMPI, *Non è il Paese che sognavo*, Milano, 2010, p. 180.

⁹⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 13 gennaio 1994, p. 22371.

⁹⁵ *Ivi*, p. 22372 (n. 6-00036 Ferri, Bianco, Melillo e Piro).

⁹⁶ *Ivi*, p. 22373. Ciampi affermò «*è questa sulle prospettive della legislatura una questione dirimente che non si può superare con un voto perché non è, né nell'ordine politico né in quello istituzionale, questione di Governo. Per consentire il pieno dispiegarsi di tutte le responsabilità costituzionali, al fine di un definitivo chiarimento, dopo aver riunito il Consiglio dei ministri mi recherò dal Capo dello Stato per riferire su quanto è emerso in questo dibattito. Grazie ancora, signor Presidente, onorevoli deputati, per l'esempio che questa Assemblea con questo dibattito ha saputo dare a tutti i cittadini [...] di comune, assoluta fedeltà, pur nella diversità delle posizioni, alla nostra Repubblica e alla sua storia, di speranza per il suo avvenire*».

le Camere⁹⁷). È necessario segnalare che la decisione del capo dello Stato, pur proceduralmente legittima, appare lontana dallo spirito che dovrebbe contraddistinguere i rapporti tra organi costituzionali. Infatti, sciogliere le Camere senza un preventivo svolgimento delle consultazioni sembra avvicinarsi a una “sanzione” per l’atteggiamento delle forze politiche, ma pone dei dubbi relativamente all’*animus* che deve sorreggere i rapporti tra organi costituzionali (tale riflessione vale anche, come si vedrà, per i fatti avvenuti durante la crisi del 2022). In quel caso, infatti, il capo dello Stato ha voluto porre fine a una legislatura complessa ed esasperata (anche per l’atteggiamento delle forze politiche), ma è sempre necessario essere deferenti verso le istituzioni in quanto tali, soprattutto quando vivono un momento di difficoltà a causa degli eventi e delle scelte dei titolari *pro tempore*.

A livello lessicale si nota che i comunicati quirinalizi indicano che il capo dello Stato «*non ha accolto le dimissioni*»⁹⁸ o «*ha respinto le dimissioni*»⁹⁹. Per trovare una sfumatura linguistica tra le due espressioni e comprendere perché si opti per l’una o per l’altra, “respingere” appare un termine che lessicalmente lascia emergere un maggior intervento¹⁰⁰, mentre il “non accogliere” paleserebbe una mera recettività e una completa estraneità (o almeno un minor intervento) del Presidente della Repubblica in questo frangente.

La formula “prendere atto”, invece, segue alla riproposizione delle dimissioni dopo un primo respingimento¹⁰¹ o di quelle già presentate in prima battuta come irrevocabili¹⁰².

Infine, a seguito delle dimissioni di cortesia, il capo dello Stato invia il Presidente del Consiglio a ritirarle, chiedendogli di «*farsi interprete*» del suo ringraziamento presso il Consiglio dei ministri (*rectius*, i componenti del Governo).

⁹⁷ Lettera resa nota dall’Ufficio stampa del Quirinale il 16 gennaio 1994 e poneva tra i motivi dello scioglimento il risultato del *referendum* del 18 aprile 1993, il divario “molto sensibile” tra le forze politiche presenti in Parlamento e la “reiterata volontà popolare (concretizzatasi anche nei risultati delle elezioni amministrative), oltre che per le indagini della magistratura nel filone *Tangentopoli*.”

⁹⁸ Fu utilizzata il 22 giugno 1957 (Zoli), 23 aprile 1960 (Tambroni), 11 novembre 1982 (Spadolini II), 30 dicembre 1995 (Dini) e 17 aprile 2000 (D’Alema II) e il 14 luglio 2022 (Draghi).

⁹⁹ Si vedano i comunicati del Quirinale del 3 febbraio 1959 (Fanfani), 31 ottobre 1985 (Craxi I), 1° aprile 1987 (Craxi II), 18 novembre 1987 (pseudocrisi governo Golia), 13 febbraio 1988 (Golia), 16 gennaio 1994 (Ciampi), 14 ottobre 1997 (Prodi I), 24 febbraio 2007 (pseudocrisi governo Prodi II).

¹⁰⁰ La parola deriva dal verbo latino *pangere* (conficcare, fare, intraprendere).

¹⁰¹ Si pensi alle dimissioni di Draghi nel 2022.

¹⁰² Dimissioni di Monti nel dicembre 2012 o quelle di Letta nel febbraio 2014.

b) *Il respingimento delle dimissioni attraverso la parlamentarizzazione della crisi*

Una particolare tipologia di respingimento della crisi è la c.d. parlamentarizzazione della stessa.

Il capo dello Stato, infatti, potrebbe ritenere, come anticipato, di respingere le dimissioni e di invitare il Governo a presentarsi in Parlamento, definita «*la sede propria di ogni chiarimento politico*»¹⁰³ e permettere alle Camere, come già segnalato in epoca statutaria, di «*chiarire meglio le [loro] tendenze ed i [loro] propositi*»¹⁰⁴.

Prima di addentrarci nello studio di questa particolare tipologia di reiezione delle dimissioni, è opportuno segnalare che non c'è unanimità nel fornire un significato al termine “parlamentarizzazione”. In effetti, nonostante la maggioranza della dottrina ritenga sinonimi “rinvio del Governo alle Camere” e “parlamentarizzazione della crisi”¹⁰⁵, c'è stato il tentativo di operare una distinzione. Mentre il rinvio presupporrebbe che le dimissioni siano state già presentate, la parlamentarizzazione sarebbe legata a una libera scelta del Presidente del Consiglio di esporre alle Camere le ragioni delle imminenti dimissioni, aprendo un dibattito, che non termina, però, con un voto del Parlamento, ma con la sospensione della seduta richiesta dallo stesso Presidente del Consiglio per permettergli di rassegnare le dimissioni¹⁰⁶. Altri autori hanno ritenuto di dover distinguere l'invito presidenziale a verificare la fiducia parlamentare da quello di esposizione dei motivi della crisi¹⁰⁷. La dottrina prevalente ha affermato che «*la differenza sia più di nome che di sostanza; di sostanza (oltre che di forma) è, piuttosto ed evidentemente, il momento in cui il “rinvio” (latamente considerato) si consuma, a seconda cioè che l'invito presidenziale sia diretto ad un governo che abbia già rassegnato le dimissioni ovvero che non l'abbia ancora fatto, anche per i diversi riflessi adesso conseguenti. Che poi, entrambe queste circostanze possano [...], o no, ricomprendersi sotto una stessa etichetta non fa alcuna differenza una volta che siano state fatte le opportune precisazioni al riguardo*»¹⁰⁸.

¹⁰³ Comunicato del Quirinale, 30 dicembre 1995.

¹⁰⁴ P. CHIMIENTI, *Manuale*, cit., p. 473.

¹⁰⁵ Per tutti cfr. A RUGGERI, *Le crisi*, cit., pp. 93-100.

¹⁰⁶ S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 42-44; IDEM, *Crisi di governo, crisi del procedimento, o crisi della forma di governo?*, in *Diritto e società*, n. 4/1989, p. 627; G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pp. 52-53. Come fece anche Berlusconi nel 2005. Sulla vicenda si rinvia ai commenti apparsi su *Quaderni costituzionali*, n. 3/2005 di C. FUSARO, *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile* (pp. 631-636) e F. FURLAN, *Crisi di governo e regolarità della politica* (pp. 636-639).

¹⁰⁷ P. ARMAROLI, *Crisi*, cit., pp. 13-14.

¹⁰⁸ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. VENTURA (a cura di), *op. cit.*, p. 87, nota 58. Questo lavoro, vista la somiglianza con le prime paro-

Per questo sembra opportuno proporre una distinzione usando il criterio temporale. La diversificazione non dovrebbe basarsi sulla precedenza del dibattito parlamentare rispetto alle dimissioni, ma, al contrario, va considerato il momento in cui avviene il respingimento dopo le dimissioni. In effetti una parlamentarizzazione dovrebbe seguire immediatamente alla presentazione delle dimissioni, aprendo una sorta di “pre-crisi”¹⁰⁹ (come è avvenuto, da ultimo, nel 2022). Il rinvio, invece, si legherebbe allo scioglimento negativo della riserva presidenziale alle dimissioni del Presidente del Consiglio e sarebbe uno dei possibili sbocchi della crisi. Il capo dello Stato, dopo aver raccolto informazioni attraverso le consultazioni e gli altri eventuali strumenti utilizzati durante l’*iter*, trasformerebbe (almeno per il momento) la crisi in una pseudo-crisi.

Data questa distinzione, appare opportuno affrontare congiuntamente il rinvio e la parlamentarizzazione, visto che sono strettamente legati sia nella forma che negli effetti. Questi strumenti, di retaggio statutario¹¹⁰, sono stati utilizzati in tutte stagioni repubblicane. Il primo caso si realizzò il 22 giugno 1957¹¹¹. Dopo le dimissioni di Segni, l’allora Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi affidò ad Adone Zoli l’incarico di presiedere un Governo monocolore democristiano che avrebbe dovuto traghettare il Paese alle elezioni politiche del 1958. Zoli assecondò la volontà del capo dello Stato e formò un Gabinetto, che ottenne la fiducia in entrambi i rami del Parlamento. Sia al Senato che alla Camera, però, votò a favore dell’Esecutivo anche il Movimento Sociale Italiano, che era fuori dal c.d. arco costituzionale, tanto che Zoli aveva precedentemente affermato che avrebbe detratto dal conto dei voti favorevoli quelli del MSI e in un primo momento sembrò che alla Camera (seppur per un voto) l’appoggio missino non fosse stato determinante per ottenere la maggioranza¹¹². Nei giorni successivi emerse che il conteggio era stato impreciso e risultò decisivo, per superare la

le del titolo di un’opera monografica dello stesso autore, sarà citato da adesso in poi in maniera più estesa (*Le crisi di governo tra “regole” costituzionali*, cit., per evitare confusione nel lettore).

¹⁰⁹ Usando una terminologia di S. BARTOLE, *op. cit.*, p. 642.

¹¹⁰ M. BON VALVASSINA, *Osservazioni*, cit., p. 88 riporta casi in cui il Sovrano rinviò alle Camere alcuni Governi dimissionari dopo un’esplicita votazione negativa (ad es. si vedano le dimissioni annunziate in aula il 1° maggio 1873 da Lanza, il quale nella tornata del 5 maggio comunicò che «*Sua Maestà, dopo aver ponderato lo stato delle cose, ha significato ai ministri che non credeva dover accettare queste dimissioni; in ossequio ai voleri sovrani il Ministero le ha ritirate, e rimane al potere*», CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 5 maggio 1873, p. 6056). Per V. MICELI, *op. cit.*, p. 36, relativamente alle crisi extra-parlamentari, il Re «*deve sempre considerarle poco corrette, deve sempre invitare (tranne alcuni casi eccezionali di speciali dissensi interni) i ministri a interrogare la volontà della Camera, ponendo la questione di fiducia, deve mostrarsi restio a confermarle, salvo che in circostanze straordinarie, le quali non possono essere indicate, ma devono lasciarsi al suo alto apprezzamento*».

¹¹¹ Per una ricostruzione si rinvia alla *Cronaca costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 335-345.

¹¹² Tanto che Zoli affermò «*non me ne vado, ho l’investitura del Parlamento*». Per una analisi della seduta cfr. *Zoli ha ottenuto la fiducia alla Camera*, in *La Stampa*, 8 giugno 1957, p. 1.

maggioranza assoluta, il voto dell'onorevole missino Leccini¹¹³. Zoli si dimise immediatamente, ma dopo molti tentativi falliti di formare un nuovo Governo, il Presidente Gronchi non accolse le dimissioni e invitò il Presidente del Consiglio a ripresentarsi in Parlamento¹¹⁴, dove non si realizzarono nuove votazioni relative alla fiducia¹¹⁵. Anche dopo le dimissioni di Tambroni, dovute sempre al decisivo appoggio missino alla mozione di fiducia iniziale, Gronchi tentò di formare un nuovo Governo, ma poi respinse le dimissioni, invitando il Presidente del Consiglio a recarsi al Senato per adempiere «agli adempimenti prescritti dall'art. 94 della Costituzione»¹¹⁶.

Dopo la parentesi gronchiana (con due rielezioni¹¹⁷ e una solamente tentata¹¹⁸), è dalla presidenza Pertini¹¹⁹ che si è utilizzata con maggiore frequenza la c.d. parlamentarizzazione delle crisi, operata con il rifiuto da parte del capo dello Stato di accogliere le dimissioni del Governo, con il conseguente invito a presentarsi alle Camere per l'eventuale constatazione, «nell'ambito di una procedura formale e pubblica, della sopraggiunta impossibilità per il Gabinetto di durare»¹²⁰.

Ovviamente la parlamentarizzazione può essere realizzata solo nelle crisi extra-parlamentari¹²¹, tanto che è stata sostenuta la necessità che queste ultime vengano trasformate in crisi parlamentari, al fine di consentire al Parlamento di intervenire e contribuire alla risoluzione della crisi¹²².

La questione è stata oggetto anche di un dibattito parlamentare di notevole interesse nella X legislatura, quando il futuro Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, all'epoca vicepresidente della Camera dei deputati, ottenne la calendarizzazione di una mozione a sua prima firma concernente la parlamentariz-

¹¹³ Noto per essere colui che sottrasse e nascose, per un periodo, la salma di Mussolini.

¹¹⁴ Comunicato del Quirinale, 22 giugno 1957 («Pertanto il Presidente della Repubblica non ha accolto le dimissioni ed ha invitato l'on. Zoli ed il governo da lui presieduto a presentarsi al Parlamento per chiedere di poter iniziare senza ritardo, insieme con l'esame dell'esercizio provvisorio e dei bilanci, l'attuazione legislativa del programma da lui sottoposto alle Camere»).

¹¹⁵ E. SPAGNA MUSSO, *Cronache di una crisi di governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 3/1957, pp. 511-512.

¹¹⁶ Comunicato del Quirinale, 23 aprile 1960.

¹¹⁷ Come detto, ciò avvenne con Zoli e Tambroni.

¹¹⁸ Il noto e già citato caso di Fanfani nel 1959. Sul punto P. BARILE, *La crisi*, cit., pp. 160-165.

¹¹⁹ G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (Contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Rimini, 1985, pp. 99-104.

¹²⁰ P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in A. RUGGERI, (a cura di), *op. cit.*, p. 112.

¹²¹ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 101 ritiene quantomeno superflua (se non illecita o inutile) una parlamentarizzazione di una crisi che abbiamo definito parlamentare in senso stretto.

¹²² Cfr. C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 754. Il dibattito parlamentare può essere utile, inoltre, al Presidente della Repubblica per decidere se operare lo scioglimento, come avvenuto, ad esempio, nel 2022.

zazione delle crisi di governo¹²³. Successivamente lo stesso Scalfaro, il 14 novembre 1990, presentò anche una proposta di revisione dell'art. 94 Cost., al fine di aggiungervi un ulteriore comma volto a stabilire che *«qualora il Governo intenda presentare le proprie dimissioni ne rende previa comunicazione motivata alle Camere. La relativa discussione si conclude, se richiesto, con un voto»*¹²⁴. L'iter relativo della revisione, approvato dalla Camera nella seduta del 29 maggio 1991¹²⁵, si arrestò al Senato, dove l'esame in sede referente da parte della I Commissione, cui era stato assegnato il 5 giugno 1991, non iniziò mai¹²⁶. La modifica costituzionale proposta da Scalfaro era ispirata al principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce.

Per ovviare alla mancanza di strumenti costituzionali, i parlamentari potrebbero presentare atti d'indirizzo, come quello di Scalfaro, con l'obiettivo di consentire alle assemblee di inserirsi nella dialettica delle crisi, al fine di contribuire a chiarire i termini della crisi stessa e le sue possibili soluzioni. L'opportunità di affrontare tale tema con un atto di indirizzo parlamentare, che non comporta sanzioni effettive nel caso in cui sia disatteso, è stata oggetto di un intervento di Labriola. Per quest'ultimo, criticando la decisione della Presidenza di ammettere il testo della mozione Scalfaro all'esame dell'Assemblea, la parlamentarizzazione delle crisi di governo non può condurre ad *«inventare un ruolo del Parlamento nella crisi»*,

¹²³ CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, mozione n. 1-00460 (*«La Camera, considerato che in molteplici sedi non istituzionali, in particolare attraverso i mezzi di informazione, si è sviluppato un ampio e significativo dibattito concernente le ipotesi di verifica e di crisi di Governo; considerato che è ampiamente rispondente alla ortodossia costituzionale il principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce specie in situazioni estranee alle determinazioni assunte dalla Camere, cioè al di fuori dei casi di negazione della fiducia o di successiva revoca della stessa; considerato inoltre che è stata presentata la proposta di legge costituzionale n. 5231 avente come primi firmatari i deputati Scalfaro e Biondi, concernente il tema delle dimissioni volontarie del Governo al fine di rendere operante il principio della parlamentarizzazione della crisi di Governo; e che tale proposta di legge è stata sottoscritta da oltre 260 deputati e ha ricevuto ulteriori manifestazioni di sostegno raggiungendo un consenso complessivamente superiore ai due terzi dei deputati; impegna il Governo qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere»*). La Camera dei deputati approvò nella seduta del 15 gennaio 1991 le mozioni Scalfaro ed altri (n. 1-00460) e Servello ad altri (n. 1-00461), dirette a impegnare il Governo, nel momento in cui avesse inteso dimettersi, a rendere una comunicazione alle Camere. (CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 14 gennaio 1991, pp. 77604-77605). Tale mozione non produsse effetti, visto che il governo Andreotti VI si dimise senza un preventivo passaggio parlamentare.

¹²⁴ Proposte di legge costituzionale nn. 5219 (Servello) e 5231 (Scalfaro).

¹²⁵ La proposta ricevette 354 voti favorevoli.

¹²⁶ E. CUCCODORO, *L'esperienza*, cit., pp. 306-307; A. VERCESI, *Il rinvio del Governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 202.

visto che non si dovrebbe vincolare il Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue prerogative, anche perché, al contrario, infatti, «avremmo un mutamento di regime: dalla forma di governo parlamentare a quella assembleare»¹²⁷.

La parlamentarizzazione, come recentemente notato, sarebbe, quindi, «un correttivo talora promosso spontaneamente dal Governo stesso e talora, invece, indotto dal Presidente della Repubblica, nevralgico punto di equilibrio tra i poteri, sia prima delle dimissioni sia dopo le stesse, con il rinvio del Governo alle Camere»¹²⁸ (anche se un rinvio dopo l'accettazione con riserva delle dimissioni creerebbe una pseudo-crisi), tanto che alcuni hanno ritenuto che si sia formata una consuetudine costituzionale relativamente alla possibilità da parte del capo dello Stato di rinviare il Governo alle Camere, legandola, in particolare, al *principium cooperationis*¹²⁹. Non sembra corretto, però, vincolare l'attività del capo dello Stato. Il rinvio e la parlamentarizzazione sono inscindibilmente legati alla discrezionalità presidenziale, visto che potrebbe risultare inopportuno o dannoso utilizzarli obbligatoriamente, rendendo più difficoltoso il riassorbimento del disequilibrio costituzionale. L'esigenza individuare un ruolo per il Parlamento durante le crisi legate ad un'autonoma valutazione dell'Esecutivo sulla sussistenza del rapporto fiduciario non deve trasformarsi, infatti, in un ingabbiamento della fluidità politica.

Lo svolgimento di un dibattito parlamentare in occasione delle crisi, comunque, non muta la natura della crisi¹³⁰, tranne nel caso in cui l'Esecutivo decida di affrontare, soccombendo, un procedimento fiduciario. La parlamentarizzazione appare principalmente finalizzata non a prevenire o risolvere la crisi, ma a consentire un'assunzione di responsabilità dei partiti in ordine al dissenso politico esistente¹³¹. Per questo motivo emerge con forza «l'elemento dell'accordo tra i titolari di organi costituzionali che essa contiene»¹³², inquadrando la parlamen-

¹²⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 14 gennaio 1991, p. 77604.

¹²⁸ F. FRATTINI, *L'articolo 94 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 20 maggio 2022.

¹²⁹ G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 56. Essendo necessario l'accordo potrebbe essere più logico inquadrala, però, in una convenzione.

¹³⁰ *Contra* C. MORTATI, *Istituzioni* (ed. 1975), cit., p. 575.

¹³¹ In tal senso vedi G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 53; S. LABRIOLA, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1979, pp. 191-197; IDEM, *Ancora in tema di cd. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, pp. 578 e 583.

¹³² V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione*, cit., p. 150, sottolinea, infatti, che «non è possibile individuare né un potere del Capo dello Stato di imporre al governo un dibattito parlamentare prima di presentare le dimissioni, né un obbligo del governo di identico contenuto». Anche per Labriola emerge la natura convenzionale della parlamentarizzazione, cfr. *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del secondo governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1983, p. 816. A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 150, esclude una consuetudine in ordine alla parlamentarizzazione delle crisi, pur riconoscendo che la tendenza a riportare le stesse in Parlamento ha ricevuto una forte spinta durante la Presidenza Pertini. Recentemente, sul punto, cfr. Y.M. CITTINO, *Dietro al testo della Costituzione*, Napoli, 2021, p. 282.

tarizzazione in una convenzione¹³³, ma, come segnalato, rendere obbligatorio il passaggio parlamentare potrebbe portare a una radicalizzazione dello scontro politico¹³⁴, rendendo più difficoltosa la risoluzione della crisi¹³⁵.

La parlamentarizzazione può assumere diverse sfumature a seconda del ruolo più o meno ampio che il Governo ritenga di lasciare alle Camere¹³⁶:

a) parlamentarizzazione *in senso largo*: l'Esecutivo si presenta alle Camere per illustrare gli sviluppi della situazione politica che hanno spinto alle dimissioni, ma l'assemblea non si esprime sulle dichiarazioni¹³⁷;

b) parlamentarizzazione *semi-piena*: dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio si sviluppa un dibattito senza che si giunga a un voto¹³⁸;

¹³³ Per S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, pp. 434-435 le convenzioni sono «*quegli accordi, taciti o anche espressi, che intervengono a livello istituzionale tra soggetti politici per regolamentare determinate fattispecie*» che, però, «*non determinano la nascita di norme giuridiche non tanto perché non è previsto alcun procedimento di formazione al riguardo [...] quanto perché sono gli stessi soggetti che, nel momento in cui raggiungono un determinato accordo, non vogliono creare norme giuridiche – né lo potrebbero non avendo alcuna competenza al riguardo – ma soltanto stabilire degli impegni politici che, per loro natura, possono essere disattesi in qualsiasi momento, fatta salva la necessità di sopportarne le conseguenze politiche*».

Si rinvia per un approfondimento sulle convenzioni a S. BARTOLE, *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, n. 2/1983, pp. 251-269; R. BIFULCO, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1992, pp. 31-56; M. CAVINO, *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, vol. IV, Torino, 2010, pp. 45-59; Q. CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002, spec. pp. 99 ss.; IDEM, *Le convenzioni costituzionali*, cit.; G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., pp. 16-26; IDEM, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, pp. 499-526; G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 524-528; G. ZAGREBELSKY, *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. IX, Roma, 1988.

¹³⁴ Per L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 198 «*d'altronde, anche in dottrina è da tempo corrente l'opinione che il Presidente della Repubblica non debba addivenire senza valide ragioni alla mancata od alla ritardata accettazione delle dimissioni: sia perché sarebbe vano, o addirittura controproducente, sforzarsi di mantenere in vita ad ogni costo Governi ormai impotenti; sia perché il dibattito parlamentare, svolgendosi in presenza di una crisi ormai sostanzialmente aperta ed irreversibile, potrebbe talvolta rischiare di renderne ancora più difficile la risoluzione, acuendo e pubblicizzando i contrasti tra le forze politiche più direttamente interessate (oppure di ridursi, in via alternativa, ad una specie di rappresentazione teatrale, tanto inoffensiva quanto inutile)*».

S. BARTOLE, *Governo*, cit., p. 642 ritiene che «*non ha tuttavia, di norma, effetti benefici sulla vita del governo, anche se consente una pubblicizzazione delle sue ragioni nei confronti del "partito della crisi"*».

¹³⁵ Come sembra essere avvenuto nel luglio 2022. Sul punto si permetta il rinvio a *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2023.

¹³⁶ Riprendendo A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., pp. 96-97.

¹³⁷ Tale situazione si è creata nell'ottobre 1985 e marzo 1987 durante le crisi (rientrate) del I e II governo Craxi.

¹³⁸ Ciò avvenne durante le crisi del governo Dini nel gennaio 1996 oppure del governo An-

c) parlamentarizzazione *in senso proprio* (o piena): l'assemblea delibera sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio (come avvenuto nel 2022¹³⁹). Tale ipotesi, secondo una parte della dottrina, sarebbe un fragile tentativo «*d'innestare in un compendio di regole e procedure formali e solenni talune vecchie concezioni "ottocentesche" del parlamentarismo, senza tener conto della nuova realtà determinata, soprattutto, dalla forza dei partiti politici*»¹⁴⁰.

Come anticipato, le prime due forme di parlamentizzazione non cambiano la natura della crisi, visto che il Governo può dimettersi senza un'esplicita votazione delle Camere, mentre la terza potrebbe portare a una "sfiducia" nei confronti dell'Esecutivo, che sarebbe obbligato a dimettersi. L'eventuale ampiezza della fase parlamentare è rimessa al Presidente del Consiglio, a cui è demandata una valutazione (parallela e concorrente a quella delle Camere) del rapporto fiduciario¹⁴¹. La reiezione delle dimissioni da parte del capo dello Stato rende solo opportuna, ma non giuridicamente necessaria, la formalizzazione della volontà del Parlamento in ordine alla conclusione della crisi. Le Camere assolvono, infatti, una funzione informativa, di cui potrebbero avvantaggiarsi il capo dello Stato, nella gestione della crisi, le assemblee stesse e la comunità statale¹⁴². In quest'ottica la parlamentarizzazione è un surrogato a un'inesistente o insufficiente motivazione riscontrata al momento della presentazione delle dimissioni. Resta sempre possibile, però, il rifiuto del Presidente del Consiglio a presentarsi alle Camere, non potendosi immaginare un obbligo¹⁴³, tanto che «*se il Governo insiste nelle dimissioni [...] il Quirinale non ha poteri ingiuntivi che gli consentano di rimuovere la riluttanza*»¹⁴⁴.

Il capo dello Stato deve, prima di rinviare il Governo alle Camere, ponderare

dreotti IV nel 1979. Per la ricostruzione di quest'ultima vicenda, si rinvia a fr. G. DELLEDONNE, *I Presidenti Leone e Pertini di fronte alla Costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 514-518.

¹³⁹ Un altro caso è si realizzò con il governo Golia del febbraio 1987, quando ottenne la fiducia in entrambi i rami del Parlamento, ma ciò avvenne dopo un rinvio a seguito delle consultazioni del Presidente Cossiga. Nel periodo statutario si può ricordare il rinvio di Bonomi alla Camera (10 febbraio 1922). Dopo infruttuosi tentativi di formare un nuovo Gabinetto, il Sovrano rinviò davanti al Parlamento Bonomi, ma la Camera dei deputati respinse a larga maggioranza (295 a 127) le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, che fu costretto a dimettersi nuovamente (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 17 febbraio 1922, p. 3029). Per Bonomi «*tutta questa discussione e la presentazione del Gabinetto alla Camera hanno avuto per scopo di chiarificare la situazione "parlamentare"*» (Ivi, p. 3012).

¹⁴⁰ P.G. GRASSO, *op. cit.*, p. 161.

¹⁴¹ *Ex plurimis* G. RENNA, *op. cit.*, pp. 94-97.

¹⁴² A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 97.

¹⁴³ *Contra* V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 160 (alla nota 13 ritiene che questo sarebbe un «atto "presidenziale" in senso stretto»).

¹⁴⁴ S. TOSI, *La Repubblica*, cit., p. 67.

se attraverso la presentazione dell'Esecutivo alle assemblee parlamentari il clima politico possa "incattivirsi"¹⁴⁵ e rendere ancora più difficile la composizione di una nuova maggioranza¹⁴⁶.

Sembra sempre possibile, inoltre, che il Parlamento manifesti la volontà di permettere la prosecuzione dell'esperienza governativa. In questo caso, però, l'Esecutivo si troverebbe in difficoltà davanti all'opinione pubblica e, probabilmente, recederebbe dalle dimissioni. È da sottolineare, però, che è difficile immaginare che si crei uno sfasamento così evidente e manifesto tra Governo e maggioranza che lo sostiene.

Si segnala, infine, che sotto la presidenza Saragat si realizzò, dopo le consultazioni, un caso di respingimento delle dimissioni operato senza un rinvio alle Camere, ma invitando Rumor «*nel superiore interesse del Paese, a voler compiere ogni sforzo per realizzare un accordo*»¹⁴⁷, sembrando che tale attività si dovesse realizzare innanzitutto tra i partiti e, secondo alcuni, fuori dal Parlamento¹⁴⁸.

c) *L'accettazione senza riserva delle dimissioni*

Nella storia repubblicana l'accettazione senza riserva delle dimissioni del Governo è un evento abbastanza inusuale. In quasi tutte le tipologie di crisi, tranne quelle che originano da una votazione in procedimenti fiduciari, infatti, il Presidente si è quasi sempre riservato di accettare le dimissioni, mentre nelle altre sarebbe logicamente ammissibile accettarle senza riserva alcuna. Nelle sette crisi ricondotte alla categoria delle parlamentari in senso stretto, ci sono, però, precedenti discordanti. Nel 1953 (dimissioni del governo De Gasperi VIII) e nel 1954 (Fanfani I) il Presidente della Repubblica si riservò di decidere e pregò il Presidente del Consiglio di rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Anche nel 1972 Leone e nel 1979 Pertini si riservarono di decidere¹⁴⁹, mentre nel 1987 Cossiga accettò immediatamente le dimissioni e sciolse il Parlamen-

¹⁴⁵ A. RUGGERI, *Le crisi*, cit., p. 102 segnala che «*attraverso la presentazione del Governo alle Camere, il clima politico possa ulteriormente incattivirsi, rendendo ancora più ardua la ricomposizione di una maggioranza, quale che essa sia*».

¹⁴⁶ Come avvenne, ad esempio, nel 1989 alla caduta del governo De Mita, quando Cossiga non rinvio l'Esecutivo alle Camere perché tale situazione avrebbe potuto creare ulteriori difficoltà nella successiva formazione del nuovo Gabinetto (cfr. S. LABRIOLA, *Crisi di governo, crisi del procedimento*, cit., pp. 619-666). *Contra*, sulla necessità di parlamentarizzare "sempre e comunque" la crisi, G. LONG, *Crisi "parlamentari" vere e false*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1982, p. 669.

¹⁴⁷ Comunicato del Quirinale, 13 giugno 1974.

¹⁴⁸ G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 57; A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 64.

¹⁴⁹ Comunicati del Quirinale, 26 febbraio 1972 e 31 marzo 1979.

to¹⁵⁰, così come sia Scalfaro che Napolitano accettarono senza riserva le dimissioni di Prodi a seguito della reiezione della questione di fiducia¹⁵¹. Nelle crisi parlamentari in senso stretto sembra più corretto accettare senza riserva le dimissioni dell'Esecutivo, visto che il valore della votazione è, innanzitutto e primariamente, una chiara presa di posizione nei confronti del Governo da parte delle Camere.

Sembrerebbe essere presente, invece, una tendenza ad accettare senza riserva le dimissioni presentate al rinnovo del Parlamento. Una particolarità si realizzò nel 1979, quando Andreotti riconfermò le dimissioni (accettate con riserva) presentate prima dello scioglimento delle Camere. Anche nel 1992, sempre Andreotti, rassegnò le dimissioni dopo l'insediamento delle Camere, così come avvenne per Ciampi nel 1994, Amato nel 2001, Berlusconi nel 2006 e Gentiloni nel 2018 e in nessun caso appare l'apposizione di una riserva da parte del capo dello Stato.

Un altro caso di accettazione senza riserva si realizza in caso di reiterazione delle dimissioni (es. Fanfani nel 1959¹⁵² e Draghi nel 2022)¹⁵³ oppure quando il Presidente del Consiglio le rappresenti come irrevocabili, come fecero Monti nel dicembre 2012¹⁵⁴ e Letta nel 2014¹⁵⁵. In questo caso il capo dello Stato si limita o ad accettare oppure "a prendere atto" delle dimissioni e delle ragioni sottese alle stesse¹⁵⁶. Anche la crisi del governo Conte I iniziò con una semplice

¹⁵⁰ Comunicato del Quirinale, 29 aprile 1987.

¹⁵¹ Comunicati del Quirinale, 9 ottobre 1998 e 24 gennaio 2008.

¹⁵² Come fece apertamente anche Ricasoli nel 1862 (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 7 marzo 1862, p. 1461 quando Rattazzi comunicò che, relativamente al Governo uscente, «il Re li invitò a sospendere questa loro deliberazione; essi credettero d'insistere; e nella sera di sabato il Re, accogliendo le reiterate istanze del barone Ricasoli e de' suoi colleghi, incaricava me della formazione di un nuovo Gabinetto»).

¹⁵³ Si noti, però, che tale peculiarità non sempre si è realizzata, visto che le dimissioni reiterate di Spadolini nel novembre 1982, quelle di Craxi nell'aprile 1987, quelle di Dini del 1996 e quelle di D'Alema nel 2000 furono accettate con riserva.

¹⁵⁴ Comunicato del Quirinale, 21 dicembre 2021 («Il Presidente del Consiglio dei Ministri [...] ha rassegnato le dimissioni del governo da lui presieduto, già preannunciate come irrevocabili». In effetti su un precedente comunicato dell'8 dicembre si legge che «Il Presidente del Consiglio non ritiene pertanto possibile l'ulteriore espletamento del suo mandato e ha di conseguenza manifestato il suo intento di rassegnare le dimissioni. Il Presidente del Consiglio accerterà quanto prima se le forze politiche che non intendono assumersi la responsabilità di provocare l'esercizio provvisorio – rendendo ancora più gravi le conseguenze di una crisi di governo, anche a livello europeo – siano pronte a concorrere all'approvazione in tempi brevi delle leggi di stabilità e di bilancio. Subito dopo il Presidente del Consiglio provvederà, sentito il Consiglio dei Ministri, a formalizzare le sue irrevocabili dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica»).

¹⁵⁵ Il quale presentò dimissioni irrevocabili, affermando «che a questo punto un formale passaggio parlamentare non potrebbe offrire elementi tali da indurlo a soprassedere dalle dimissioni, anche perché egli non sarebbe comunque disponibile a presiedere governi sostenuti da ipotetiche maggioranze diverse» (Comunicato del Quirinale, 14 febbraio 2014).

¹⁵⁶ Come si può leggere nel comunicato citato alla nota precedente.

presa d'atto delle dimissioni del Presidente del Consiglio¹⁵⁷, forse perché seguivano a un chiaro e netto dibattito parlamentare.

d) *L'accettazione con riserva delle dimissioni*

L'accettazione con riserva costituisce il caso più frequente nella storia repubblicana. Questa modalità, già presente già in epoca statutaria¹⁵⁸, lascia un margine di manovra al capo dello Stato, visto che quest'ultimo può decidere, in un secondo momento, di respingere le dimissioni, realizzando quella che è stata definita una "pseudo-crisi"¹⁵⁹.

La riserva ha la finalità di dilatare i tempi della crisi, garantendo flessibilità all'azione del capo dello Stato, che, come detto, ha la possibilità di decidere sulla sorte del Governo dopo le consultazioni e, quindi, successivamente a una disamina concreta e diretta da parte del capo dello Stato delle opinioni raccolte. La riserva si scioglie negativamente con il respingimento delle dimissioni (con l'invito al Presidente del Consiglio di presentarsi alle Camere¹⁶⁰) o positivamente con la nomina del nuovo Presidente del Consiglio.

4. *Le consultazioni*

Le consultazioni rappresentano un momento importante per la risoluzione delle crisi, anche perché sono circondate da una forte componente di ritualità, costituendo uno dei pochi momenti mediaticamente pubblicizzati nell'avvicinamento fra i Governi.

Le consultazioni, inoltre, sono uno dei più antichi istituti ancora vigenti nell'attuale sistema costituzionale, essendo presenti fin dal 1848¹⁶¹, e hanno per-

¹⁵⁷ Comunicato del Quirinale, 20 agosto 2019.

¹⁵⁸ Si pensi che anche le dimissioni di Casati nel 1848 furono accettate con riserva (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma*, cit., p. 217). Già durante la pseudo-crisi del governo Lanza «*Sua Maestà si è riservata di far conoscere le sue intenzioni*» (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 1° maggio 1873, p. 6054).

¹⁵⁹ Viene in mente l'esito della crisi Calabiana dell'aprile-maggio 1855. In effetti, a seguito delle difficoltà nell'approvazione della legge sui conventi al Senato, il Governo presieduto da Cavour si dimise. Il Re incaricò Durando di formare un Gabinetto con l'obiettivo di trovare un accordo con la Chiesa, ma ciò non avvenne. Vittorio Emanuele II, allora, decise di «*richiamare presso di sé l'antico Ministero*» (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata del 4 maggio 1855, p. 3673). Per una ricostruzione si rinvia a R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, Bari-Roma, 1984, pp. 125-142.

¹⁶⁰ Comunicato del Quirinale, 24 febbraio 2007 («*Il Presidente della Repubblica, sciogliendo la riserva formulata il 21 febbraio scorso, ha respinto le dimissioni del Governo e ha invitato il Presidente del Consiglio a presentarsi al più presto al Parlamento, per verificare la sussistenza del rapporto fiduciario*»).

¹⁶¹ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., pp. 75, 591.

messo il passaggio verso la monarchia parlamentare. Come è stato lucidamente notato «*la nomina dei ministri è in ragion composta della volontà del Parlamento e della Corona. Queste due volontà debbonsi accordare in unica deliberazione; quindi a vicenda s'integrano e si correggono*»¹⁶² e tale “designazione congiunta” iniziava già attraverso le consultazioni. Il Sovrano, in questo modo, poteva sia sondare gli umori dei notabili per comprendere chi potesse coagulare intorno a sé una maggioranza sia tentare di scoraggiare il supporto a politici a lui invisibili¹⁶³. È interessante notare che il passaggio delle consultazioni non è presente in alcuni dei volumi più noti aventi ad oggetto il sistema costituzionale statutario¹⁶⁴, ma nello stesso periodo era stato già notato che «*il Capo dello Stato, dopo aver consultato le persone che ha stimate a ciò più idonee e sono d'ordinario i presidenti delle due Assemblee, ed i principali uomini politici dei vari partiti*»¹⁶⁵ decideva chi incaricare di formare il nuovo Gabinetto¹⁶⁶.

Il coinvolgimento dei Presidenti dei due rami del Parlamento derivava dal fatto che «*sono per l'ufficio loro e per la eminente posizione di che godono nelle Camere, meglio d'ogni altro in grado di essere i naturali e principali consiglieri della Corona in queste circostanze*»¹⁶⁷, mentre i personaggi politici si sono alternati, coinvolgendo, fino al 1919, le sole personalità di riferimento per i parlamentari,

¹⁶² A. MAJORANA, *Del parlamentarismo*, Roma, 1885, p. 359.

¹⁶³ Come avvenne nei confronti di Gioberti secondo R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., p. 591, nota 347.

¹⁶⁴ Es. V.E. ORLANDO, *Principii*, cit.; F. RACCIOPPI-I. BRUNELLI, *op. cit.* Si segnala, però, che sulla stampa si parlava di “periodo di consultazione” già durante la formazione del governo Giolitti I (*La stampa*, 10 maggio 1892, p. 1).

¹⁶⁵ M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 643-644. Tra i primi G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo, 1884, p. 191, il quale riporta che «*supposto che ci sia stata una crisi parlamentare, il Re chiama presso di sé alcuni dei principali capi dei vari gruppi di deputati e li consulta sulla situazione. Illuminato dai loro consigli, fa venire al Quirinale il leader della nuova maggioranza parlamentare*». Anche B. PETRONE, *op. cit.*, p. 28 nota che «*i ben si sa che, allorquando una crisi si è resa inevitabile e le dimissioni del ministero in carica sono state accettate il capo dello Stato suole ascoltare anzitutto il parere delle più cospicue personalità politiche sulla valutazione nella situazione e su l'indirizzo da perseguire nella risoluzione della crisi*». Per V. MICELI, *op. cit.*, p. 101 «*quando una crisi ha avuto luogo e le dimissioni sono state accettate, il capo dello Stato suole rivolgersi ai principali personaggi politici per sentire il loro parere sulla situazione, indi affida alla persona, che crede più adatta, l'incarico di comporre il nuovo gabinetto*».

¹⁶⁶ Si pensi che, anche se in periodo di grande tensione per l'imminente entrata in guerra, il Sovrano tenne le consultazioni a seguito delle dimissioni, poi respinte, di Salandra nel maggio 1915. Vittorio Emanuele III ascoltò i Presidenti delle Camere (Marcora e Manfredi), Giolitti e lo stesso Salandra (*La Stampa*, 15 e 16 maggio 1915). Giolitti definì quelle consultazioni “d'uso” (G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, vol. II, Milano, 1922, p. 542).

¹⁶⁷ M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 642, i quali sottolineano che «*convien dire che l'azione loro, per essere in certo modo sottratta al pubblico sguardo, non è stata per ciò meno importante e decisiva in più occasioni*». L'immagine dei consiglieri è stata ripresa da L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023, p. 171.

essendo, almeno fino all'emersione dei partiti di massa, un sistema politico legato all'idea del notabilato¹⁶⁸. Il passaggio al sistema proporzionale e la creazione dei gruppi parlamentari¹⁶⁹ incisero anche sul modo di svolgimento delle consultazioni, rendendole forse, da quel momento in poi, l'unico momento di contatto tra il Re e i rappresentanti dei partiti politici e, quindi, con l'intera (o quasi) rappresentanza parlamentare, oltre che con coloro che erano stati Presidenti del Consiglio¹⁷⁰.

Si comprende la straordinaria continuità delle consultazioni¹⁷¹ che, già dopo pochi anni di ordinamento repubblicano, sono state ritenute centrali per recepire gli «*avvisi circa la scelta da effettuare dei presidenti delle camere, dei capi dei gruppi parlamentari e dei partiti, nonché di altre personalità ritenute rappresentative*»¹⁷² oppure per realizzare «*quel giro di orizzonte, per meglio documentarsi sulla situazione politica parlamentare e sugli orientamenti dei gruppi*»¹⁷³.

¹⁶⁸ Creò grande scalpore la convocazione di Leonida Bissolati il 23 marzo 1911 durante la crisi del governo Luzzatti. Bissolati, infatti, fu il primo socialista a essere consultato dal capo dello Stato (tanto che si ventilò l'ipotesi, poi tramontata, di una sua partecipazione al futuro governo Giolitti IV). Bissolati fu poi espulso dal PSI e fondò il Partito Socialista Riformista Italiano.

¹⁶⁹ Di gruppi si parlò già sulla stampa subito dopo l'inaugurazione della prima legislatura a seguito della riforma elettorale proporzionale (cfr. *Partiti e gruppi nel crogiuolo di Montecitorio*, in *La Stampa*, 6 dicembre 1919, p. 1). Dopo che Nitti fu battuto su una questione di fiducia sulla riezione della richiesta di iscrizione all'indomani di una mozione relativa allo sciopero dei postelegrafonici posta alla Camera (CAMERA DEI DEPUTATI, tornata dell'11 maggio 1920, p. 2171, «*Dato il rilievo politico che la questione ha assunto, l'onorevole presidente del Consiglio ha dichiarato che non accetta la proposta dell'onorevole Pio Donati e pone la questione di fiducia*»), il Governo annunciò le dimissioni. Si può notare che già in questa crisi il Sovrano consultò i rappresentanti dei vari gruppi parlamentari (tra cui Meda, eletto con i Popolari). In particolare, vennero ascoltati i vicepresidenti delle due Assemblee, facendo sì che, in assenza di capigruppo, la carica istituzionale potesse permettere al Re di poter individuare i rappresentanti dei gruppi, mentre ascoltava, in assenza di tale carica, anche altre personalità. Tale dinamica si sviluppò e si consolidò in tutte le crisi successive fino alla nomina di Mussolini, aprendo, però, ai rappresentanti dei gruppi che non ricoprivano alcuna carica all'interno delle Camere (ad esempio il 30 giugno 1921 il Re consultò Mussolini durante la crisi del governo Giolitti V), dando rilevanza anche ai *leader* effettivi dei partiti.

¹⁷⁰ Il 29 giugno 1921 furono consultati Luzzatti, Salandra, Orlando, Boselli e Sonnino (mentre Tittoni era stato convocato come Presidente del Senato).

¹⁷¹ P. CHIMIENTI, *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1934, pp. 186-187 definisce le consultazioni una «*costante consuetudine costituzionale*» normalizzata nel sistema fascista attraverso la collaborazione con il Gran Consiglio prevista dall'art. 13 della legge 9 dicembre 1928, n. 2693 («*Il Gran Consiglio, su proposta del Capo del Governo, forma e tiene aggiornata la lista dei nomi da presentare alla Corona, in caso di vacanza, per la nomina del Capo del Governo, Primo Ministro Segretario di Stato*»).

¹⁷² C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 433.

¹⁷³ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 23.

Come è noto, però, né la Costituzione né un altro atto normativo definiscono tale istituto e questo ha permesso una variegata riflessione sul posizionamento delle consultazioni nel nostro ordinamento, ritenendole una consuetudine¹⁷⁴ (interpretativa¹⁷⁵, introduttiva¹⁷⁶ o vincolativa¹⁷⁷) di livello costituzionale¹⁷⁸, una

¹⁷⁴ Comunicato del Quirinale, 3 febbraio 1959 nel quale si legge che le consultazioni «sono state condotte secondo la consuetudine», ma sembra riferirsi più alla modalità in cui sono state tenute che alla natura delle stesse.

Segnala F. PERGOLESÌ, *Diritto*, cit., p. 19 che «all'uopo il Presidente, continuando una consuetudine monarchica (prefascista) convoca le personalità politiche più qualificate per averne consiglio secondo un'estensione e un ordine che negli ultimi tempi ha avuto qualche oscillazione». Tra i molti, inoltre, A. D'ANDREA, *Art. 92*, cit., p. 1783; S. BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 832; P. BONETTI, *Consuetudini, convenzioni e prassi costituzionali intorno al Presidente della Repubblica nella formazione del governo e nel funzionamento della forma di governo italiana*, in S. STAIANO-G. FERRAIUOLO-A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, pp. 331-332; B. CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *op. cit.*, p. 104, secondo il quale, riferendosi alla legge n. 270/2005, «a conferma della natura ormai sicuramente consuetudinaria delle consultazioni, non è un caso che esse sono state effettuate dopo le elezioni anche vigente l'attuale legge elettorale che pur prevedeva l'indicazione del candidato alla Presidenza del Consiglio», rileggendo la riflessione di C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 108; G. CAVAGGION, *op. cit.*, p. 32; G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2016, p. 146 («Non pare dubbio, per altro aspetto, che le consultazioni presidenziali per formare un Governo siano ormai diventate, invece, una sorta di norma costituzionale consuetudinaria, piuttosto che una di quelle convenzioni di cui si sta cercando traccia in questo scritto»); F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2018, pp. 82-83 ritiene che sia avvenuta una trasformazione delle consultazioni da convenzione costituzionale in consuetudine.

¹⁷⁵ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 26 («Quel che ci pare certo è che il Capo dello Stato, per quanto nessuna norma positiva lo prescriva, come si è visto, non può prescindere dalle consultazioni, anche eventualmente in misura ridotta, poiché si tratta ormai di una regola consuetudinaria che il Presidente, in via normale, non potrà non rispettare»); A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 71; G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 62; N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 37; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 681, secondo il quale questa consuetudine sarebbe «una serie di norme collegate a precisi principi costituzionali, e quindi ritenute obbligatorie da tutte le parti politiche, comunque interessate alla loro applicazione».

¹⁷⁶ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 824. Lo stesso autore (parlando del carattere strumentale delle consultazioni) ritiene che «nel senso ora precisato, sembra di poter parlare di norme non scritte secundum legem, che tali sono da un punto di vista teleologico, in quanto introducono istituti destinati a rendere più agevole l'applicazione di norme in largo senso legislative e l'uso di poteri discrezionali da esse attribuiti» (p. 823, nota 39).

¹⁷⁷ C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 227.

¹⁷⁸ Sul punto B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina del governo e di scioglimento delle Camere*, in IDEM, *Lecture di diritto costituzionale*, Torino, 2020 p. 109; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005, pp. 151-154.

convenzione¹⁷⁹, una regola di correttezza istituzionale¹⁸⁰ o una mera prassi¹⁸¹ legata alle «esigenze del sistema parlamentare»¹⁸².

Sembra molto interessante il fatto che per parte della dottrina «*le consultazioni non costituiscono solo un diritto, ma in definitiva anche un dovere del Capo dello Stato nei confronti dei Partiti rappresentati in Parlamento*»¹⁸³, ritenendole «*non [...] una mera regola di etichetta, di buona educazione, ma un principio costituzionale vincolante*»¹⁸⁴.

La letteratura dominante, quindi, è concorde nel ritenere che «*sembra, inve-*

¹⁷⁹ G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., pp. 46-48; G. NEGRI, *Conclusioni*, in AA.VV., *Il ruolo del Presidente*, cit., p. 79, secondo il quale proprio sulla base del riconoscimento delle consultazioni e del loro giuridico rilievo, la dottrina statutaria censurò il comportamento di Vittorio Emanuele III, che, dopo aver accettato le dimissioni di Facta, non aprì le formali consultazioni di rito e ascoltò solamente il Presidente della Camera De Nicola e il deputato decano Cocco-Ortu. In realtà, leggendo *La Stampa* del 29 ottobre 1922 e il *Corriere della Sera* del 30 ottobre 1922 si può notare come il Sovrano ricevette anche Federzoni, De Nava, Devecchi, Orlando, Salandra (che rifiutò l'incarico) e il Presidente del Senato prima di incaricare Mussolini.

Per E. GROSSO, *Partiti politici e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, p. 133 «*orbene, che le convenzioni integrative delle norme costituzionali sulla forma di governo, sebbene non giustiziabili, posseggano tali caratteri effettivi, pare difficilmente negabile. Che ad esempio, sebbene nessun giudice possa sanzionare il Presidente della Repubblica per non aver proceduto a consultazioni con i vertici dei partiti politici rappresentati in Parlamento prima della nomina del Presidente del Consiglio, la violazione di tale regola convenzionale sia verosimilmente destinata a produrre conseguenze negative (nei termini di una maggiore difficoltà, se non della pratica impossibilità, per quel Presidente del Consiglio, a ottenere la fiducia parlamentare) che scoraggiano la violazione della suddetta convenzione, non può essere messo in discussione*».

¹⁸⁰ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Milano, 1979, p. 204. T. MARCHI, *Il Governo*, cit., p. 128 ritiene che nella scelta del Presidente del Consiglio «*tutto è rimesso alla sua perspicacia, alla sua correttezza istituzionale, al suo fiuto politico, al suo senso di responsabilità e di orientamento; nelle sue deliberazioni il capo dello Stato può essere aiutato dall'esame dell'ambiente della situazione politica da tutte quelle informazioni che possono derivargli dalle consultazioni*». Contra G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 99 («*Non è quindi per una semplice prassi o regola di correttezza costituzionale che il Capo dello Stato debba consultare i principali parlamentari, i presidenti delle Camere ed i rappresentanti dei partiti politici*»).

¹⁸¹ A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948, pp. 147-148 («*Il Presidente della Repubblica, seguendo la normale prassi, procederà a consultazioni dei parlamentari più eminenti e dei capi politici, onde essere illuminato nella scelta del Presidente del Consiglio*») e parla anche di «*quegli accertamenti che garantiscono politicamente la buona scelta, secondo la prassi del governo parlamentare*» (p. 127). Anche V. FALZONE, *op. cit.*, p. 467, rilegge l'art. 92 Cost. integrandolo con la prassi instauratasi fino a quel momento, inserendo le consultazioni.

¹⁸² R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto Albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1952, p. 83.

¹⁸³ L. PRETI, *op. cit.*, p. 156. Per l'autore, inoltre, «*la consuetudine ha ormai costituito un diritto a favore dei rappresentanti dei Partiti politici il diritto di esporre ufficialmente in questa occasione al Capo dello Stato il proprio pensiero sulla situazione politica del Paese e sulle soluzioni che esse auspicano*»).

¹⁸⁴ A. ANZON, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 2.

ce, da escludere l'ipotesi che il Capo dello Stato possa procedere direttamente al conferimento dell'incarico senza prelieve consultazioni. È un procedimento che contrasterebbe non solo con la prassi consolidata e comune a tutti i sistemi parlamentari, ma anche con il potere riconosciuto ai gruppi parlamentari di concorrere a determinare la politica nazionale»¹⁸⁵. La giustificazione delle consultazioni è stata trovata negli artt. 92 e 94 Cost.¹⁸⁶, poiché, quando si afferma che «il Governo deve avere la fiducia delle Camere», «il capo Dello Stato deve accertare bensì che non sia impossibile la fiducia parlamentare o che questa sia da ritenersi presumibilmente ottenibile su una data formula o su una determinata coalizione che [...] si forma in sede partitica; o, meglio, il capo dello stato deve far di tutto perché la nomina del presidente del consiglio e, su proposta di questo, dei ministri, si svolga nella prospettiva della fiducia parlamentare»¹⁸⁷, tanto che «senza le consultazioni il presidente della repubblica non potrebbe in alcun modo rendersi conto della eventuale sussistenza di una maggioranza parlamentare»¹⁸⁸ ritenendo le consultazioni un «momento organizzativo necessario della formazione del governo»¹⁸⁹, mentre per altri «assolvono una funzione servente» alla decisione del capo dello Stato¹⁹⁰.

Riconoscendo che sul punto si sia formata «una situazione di tipo consuetudinario»¹⁹¹, alcuni hanno ritenuto che in assenza di consultazioni «l'intera procedura formativa del Governo ne risulterebbe viziata»¹⁹², con la possibilità, però, che «le Camere medesime potrebbero attuare una convalida – espressa od anche tacita – per mezzo del voto di fiducia; e che, più in generale, le manifestazioni di fiducia o di sfiducia sarebbero in tal campo preclusive d'ogni altro sindacato (dei giudici ordinari o della stessa Corte costituzionale)»¹⁹³.

Tale lettura, seppur orientata a limitare il potere discrezionale del capo dello

¹⁸⁵ G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 173.

¹⁸⁶ Da ultimo G. CAVAGGION, *op. cit.*, p. 29.

¹⁸⁷ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 79.

¹⁸⁸ *Ivi*, p. 80.

¹⁸⁹ *Ivi*, p. 81.

¹⁹⁰ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 107.

¹⁹¹ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 681.

¹⁹² *Ivi*, p. 682. Per A. BOZZI, *Nomina*, cit., p. 901 «la discrezionalità di cui è titolare nella scelta del Presidente del Consiglio se non lo pone in una situazione passiva di recettività delle opinioni altrui, non può tuttavia sconfinare nell'arbitrio, perché deve tendere al raggiungimento dello scopo prefisso dalla Costituzione. Ragion per cui commetterebbe a parer nostro eccesso di potere il Presidente della Repubblica che non seguisse la prassi delle consultazioni e che non tenesse conto delle designazioni fatte dal partito di maggioranza o da partiti coalizzati e idonei a costituirla, e formasse un governo di suo esclusivo gradimento corrispondente a un proprio disegno politico».

¹⁹³ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 682.

Stato, non convince¹⁹⁴. È difficile ammettere, infatti, che la procedura possa ritenersi viziata se l'Esecutivo, nominato dopo la mancata realizzazione delle consultazioni, non ottenga la fiducia, visto che nomina e fiducia sono su due piani cronologici e logici, seppur contigui, differenti. La seconda, infatti, interviene primariamente sull'ampiezza dei poteri del Governo e non sull'esistenza in vita dello stesso, perché, anche in caso di mancata concessione della fiducia, il passaggio delle dimissioni è sempre necessario per riattivare i poteri presidenziali. Se ritenessimo tale procedimento viziato, dovremmo, per analogia sostanziale, applicare la medesima riflessione anche a un Governo nominato dopo che le consultazioni si siano tenute solo formalmente (es. una convocazione per pochi minuti a gruppo) o a quello nominato a seguito di una decisione del capo dello Stato in contrapposizione alle indicazioni raccolte dai gruppi parlamentari. Applicando questa lettura, quindi, sarebbero stati affette da un vizio le procedure che hanno portato a Governi nati con la certezza di non ottenere la fiducia (ad esempio l'Andreotti I o il Fanfani VI)¹⁹⁵. Se, infatti, la fiducia sanasse il vizio, l'eventuale reiezione della mozione di fiducia (sempre che ci sia qualcuno all'interno della Camere che decida di presentarla) confermerebbe l'invalidità, creando una situazione di difficile risoluzione: o il Governo battuto sarebbe automaticamente da ritenere illegittimamente in carica anche per gli affari correnti (comportando una complessa situazione in cui "riemergerebbe" il Governo precedente¹⁹⁶) oppure la Corte costituzionale (adita in conflitto di attribuzione, ad esempio, da un gruppo parlamentare che avrebbe avuto diritto di essere consultato¹⁹⁷) potrebbe annullare la nomina (ma con il rischio di perdere l'utilità della sentenza a seguito delle necessarie dimissioni dell'Esecutivo, a meno che il capo dello Stato non le respinga e sciolga il Parlamento)¹⁹⁸, applicandosi, per il pe-

¹⁹⁴ In senso dubitativo anche R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2023, p. 256 parlano di «prassi, ormai ridotta a puro rito».

¹⁹⁵ Sviluppando la lettura meramente formalistica, che sanziona con l'invalidità il mancato svolgimento delle consultazioni, si dovrebbe ritenere illegittimo, quindi, anche l'incarico conferito a Cottarelli, visto che sarebbe stato nominato un Governo non indicato dalle forze politiche e che sicuramente non avrebbe ottenuto la fiducia.

¹⁹⁶ Per M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, pp. 1314-1315 l'eventuale scioglimento andrebbe controfirmato dall'Esecutivo in quel momento in carica, senza la possibilità di nominare un Governo minoritario di lotta.

¹⁹⁷ È nota la *querelle* sulla configurabilità del gruppo parlamentare come potere dello Stato ai fini della legittimazione attiva a sollevare un conflitto. In questa sede basti segnalare che in un primo momento Corte cost., ord. 8 febbraio 2019, n. 17 non sembra aver escluso in radice tale legittimazione (in tal senso E. LA FAUCI, *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2021, pp. 164-166), anche se poi con l'ord. 26 marzo 2020, n. 60 la stessa Corte ha ristretto tale spazio. Sul punto anche L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023, pp. 123-128.

¹⁹⁸ Sembra che di tale avviso F.R. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 83.

riodo in cui è stato in carica quell'Esecutivo, la più ampia riflessione legata al funzionario di fatto¹⁹⁹.

In effetti, affermare che il capo dello Stato debba indirizzare la propria attività di nomina esclusivamente quando esista almeno «la ragionevole probabilità che esso ottenga la fiducia parlamentare»²⁰⁰ pone dei forti dubbi rispetto a quei casi in cui il Presidente della Repubblica abbia nominato un Governo che poi non abbia poi ottenuto (come prevedibile) la fiducia. Infatti, se si può ritenere sicuramente inopportuno che a gestire le eventuali elezioni sia un Governo nato senza speranza di ricevere la fiducia²⁰¹ (come sarebbe probabilmente accaduto nel 2018 se fosse stato nominato Cottarelli), questa riflessione si basa sul piano dell'opportunità politica e non su fondamenta giuridiche, anche perché sarebbe complesso immaginare una sanzione *ex art. 90 Cost.* per il capo dello Stato. Inoltre, seguendo questa interpretazione, la mancanza di consultazioni vizierebbe non solo la procedura, ma anche il prodotto della stessa, tanto che andrebbero ritenuti illegittimi, logicamente, i decreti di nomina dell'Esecutivo, di accettazione delle dimissioni del precedente e tutti i successivi atti del Governo.

Partendo, quindi, dal momento “patologico” della procedura, non è possibile ritenere le consultazioni una fase “fissa e obbligatoria”²⁰², basandoci, innanzitutto, sulla logica stessa dell'*iter*²⁰³. La gestione della crisi, dopo le necessarie dimissioni del Presidente del Consiglio (o l'eccezionale revoca) ha, come detto, solo due elementi necessari, ma alternativi tra loro: il respingimento delle stesse

¹⁹⁹ L'espressione “funzionario di fatto” viene utilizzata con riferimento a quelle ipotesi in cui l'atto di investitura del titolare dell'organo sia viziato o manchi del tutto. Data l'assenza di un preciso riferimento normativo, non c'è uniformità di vedute in dottrina relativamente alle figure riconducibili sotto tale denominazione, ma secondo l'orientamento prevalente, l'esercizio di fatto di pubbliche funzioni trova il proprio fondamento nel principio di effettività e di affidamento. Sul punto si rinvia a B. CAVALLLO (a cura di), *Il funzionario di fatto*, Milano, 2005; F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni “Trenta” all'“alternanza”*, Milano, 2001, pp. 129-139. Tale situazione sembrerebbe essersi realizzata in Molise, dopo l'annullamento delle elezioni del 2001 (Tar Molise, sent. 1° marzo 2001, n. 58, confermata da Cons. St., sez. V, sent. 18 giugno 2001, n. 3212) e del 2011 (Tar Molise, sent. 28 maggio 2012, n. 224, confermata da Cons. St., sez. V, sent. 29 ottobre 2012, n. 5504), e in Piemonte nel 2014 (Tar Torino, sent. 15 gennaio 2014, n. 66, confermata da Cons. St., sez. V., sent. 17 febbraio 2014, n. 755).

²⁰⁰ G. CAVAGGION, *op. cit.*, p. 26.

²⁰¹ B. CARAVITA, *I poteri di nomina*, cit. (2012), pp. 112-113; G. AZZARITI, *Intervento*, in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 233-234 sostiene che si dovrebbe nominare un Governo minoritario di lotta in caso di sfiducia tramite l'art. 94 Cost.; C. LAVAGNA, *op. cit.*, p. 758 («Non è sembrata del tutto corretta, perciò la formazione di un nuovo Governo [Andreotti] predestinato al rifiuto della fiducia ed a rimanere in carica fino alle nuove elezioni»).

²⁰² G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni*, cit., p. 46 parla di fase stabile e fissa.

²⁰³ *Contra* F.R. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 82 («Viceversa, si vuol dire che le consultazioni e l'incarico, in sé e per sé considerate, non possono essere eliminate dal procedimento che porta alla nomina del Presidente del Consiglio, perché il Capo dello Stato non avrebbe canali alternativi per l'acquisizione di notizie utili alla sua decisione di nomina»).

o la nomina di un nuovo Esecutivo. In effetti se, come si ritiene, ogni fase del procedimento deve comportare un avanzamento verso l'atto finale, la fluidità e la mancanza di linearità della procedura sottesa alle crisi non permette di considerare le consultazioni come un elemento necessario per ritenere valido ed efficace l'atto terminale del procedimento (come detto, nomina o respingimento delle dimissioni). Esse devono essere considerate un mero momento procedurale, uno strumento utile, ma non necessario, per comprendere il quadro politico, le relazioni e le possibili alleanze politiche: sono un'opportunità di decantazione, dove l'attività di persuasione del capo dello Stato trova un luogo d'elezione. Dato per acquisito che in ogni crisi si sono tenute delle consultazioni (anche se non immediatamente prima della nomina, come è avvenuto, ad esempio, con Pella o Draghi), creando una mera prassi, potrebbe essere astrattamente possibile, anche se evidentemente inopportuno, per il capo dello Stato sciogliere le Camere senza aver consultato i gruppi parlamentari (come avvenuto, ad esempio, nel 2022) e che all'esito della tornata elettorale il risultato sia così netto da non ritenere necessarie le consultazioni, respingendo le dimissioni dell'Esecutivo (si pensi a ciò che si è realizzato nel 1948).

La lettura proposta, evidentemente legata alla struttura essenziale del procedimento già richiamata, è rafforzata dal fatto che il riferimento alle consultazioni è stato omesso dal testo finale della Costituzione, nonostante che nel gennaio 1947 la prima sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione avesse approvato un articolo così formulato: «*Il Presidente della Repubblica, effettuate le normali consultazioni, nomina il Primo Ministro. Su proposta di questo, procede alla nomina dei Ministri*»²⁰⁴. Tale riferimento alle consultazioni è scomparso²⁰⁵, mentre è stata lasciata la nomina "piena" dell'Esecutivo da parte del capo dello Stato, non accogliendo le letture che avrebbero preferito una mera designazione e la nomina solo dopo la fiducia parlamentare²⁰⁶.

Le consultazioni costituiscono senza dubbio uno strumento per "indirizzare" la discrezionalità del capo dello Stato verso un obiettivo chiaro, cioè individuare un nome capace di raccogliere attorno a sé il consenso della maggioranza parlamentare e, di conseguenza, avere concrete possibilità di ottenere la fiducia²⁰⁷. Come si è cercato di dimostrare, però, l'effettiva utilità delle consultazioni sembra scontrarsi con un dato procedurale: elidere questo momento dalla gestione

²⁰⁴ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Resoconti della seconda Sottocommissione, Prima sezione*, seduta del 9 gennaio 1947, p. 71. L'art. 45 della Costituzione francese del 1946 prevedeva che «*all'inizio di ogni legislatura il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni d'uso, designa il Presidente del Consiglio*».

²⁰⁵ Sull'andamento della discussione, cfr. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986, pp. 177-180.

²⁰⁶ Come richiesto dall'on. La Rocca nella citata seduta del 9 gennaio 1947 (p. 70).

²⁰⁷ In tal senso E. GROSSO, *op. cit.*, p. 113.

della crisi non vizia l'intero *iter*²⁰⁸. Non si vuole certamente aprire alla possibilità di una scelta autonoma del capo dello Stato, tornando a un tipo parlamentarismo già superato nell'Ottocento, ma è necessario separare ciò che si auspica da quello che può concretamente avvenire. Non si può escludere, infatti, che in un'ipotetica crisi il mancato svolgimento delle consultazioni e la proposta "autonoma" del capo dello Stato possano portare al ristabilimento dell'equilibrio costituzionale. Non si riconosce certo il «diritto [...] di passar sopra alla fiducia parlamentare»²⁰⁹, ma bisogna registrare che il procedimento di formazione del governo non sarebbe viziato se non ci fossero le consultazioni. Al contrario, questo mancato passaggio potrebbe essere uno degli elementi sintomatici per evidenziare una responsabilità presidenziale *ex art. 90*, soprattutto nel caso in cui venga poi nominato un Governo di minoranza nella speranza di opporre una linea politica presidenziale rispetto a quella delle Camere.

L'unico modo per asserire la natura consuetudinaria delle consultazioni (e, quindi, la conseguente sanzionabilità) sarebbe riconoscere in capo ai gruppi parlamentari o ai Presidenti delle Camere la possibilità di adire la Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, anche se solo per ottenere una sentenza meramente dichiarativa del diritto di essere consultati²¹⁰, visto che per il principio di continuità degli organi statali la legittimità del Governo non sarebbe in pericolo (sia se non abbia ricevuto la fiducia, visto che riguarda solo la profondità dei poteri da poter utilizzare, sia se alla fine l'abbia ottenuta²¹¹).

²⁰⁸ Per G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla 'normalità costituzionale' o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, n. 13/2021, p. 38 «le consultazioni potrebbero essere omesse solo e soltanto laddove il Presidente della Repubblica sia sostanzialmente certo (se mai una tale certezza può esservi) che il Governo che egli nominerà otterrà la fiducia parlamentare».

²⁰⁹ G. MELONI, *I poteri del capo dello Stato e la responsabilità individuale dei ministri*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1948, p. 283.

²¹⁰ Sull'interesse a poter sollevare un conflitto di attribuzione si rinvia ad A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, pp. 379-381.

²¹¹ *Contra* G.U. RESCIGNO, *Il Presidente*, cit., p. 75 («Ho ipotizzato in tal modo un'altra crisi patologica non risolvibile questa volta mediante i poteri del Presidente della Repubblica, giacché è proprio lui la causa della crisi. Seguendo il metodo secondo cui anche i casi di scuola vanno indagati e risolti giuridicamente, nel caso ipotizzato spetta alle Camere anzitutto ricorrere immediatamente alla Corte costituzionale per conflitto tra i poteri e chiedere ed ottenere la sospensione immediata del decreto di scioglimento, ottenere poi il definitivo annullamento, e poi, se così la maggioranza assoluta deciderà, mettere in stato di accusa per attentato alla Costituzione il Presidente della Repubblica e chiedere alla Corte la sua sospensione con conseguente attivazione della supplenza del Presidente del Senato [nella ipotesi che il Presidente non si sia già dimesso]»). L'autore ritiene, inoltre, che le successive elezioni sarebbero incentrate sull'attività del capo dello Stato con un rischio di cambiamento della forma di governo («Data la descrizione della vicenda, non resta che procedere alle elezioni e verificare quale maggioranza risulterà vincente. Si possono fare diverse ipotesi: 1] vince una maggioranza contraria al Presidente della Repubblica che lo costringe a nominare un Governo conforme alla maggioranza e quindi contrario al Presidente della Repubblica; è probabile in tal caso che

Ricostruita la natura delle consultazioni, appare necessario approfondire le personalità coinvolte e le ragioni della loro presenza all'interno del processo di gestione della crisi.

Le consultazioni che non tenute dal capo dello Stato sono illegittime²¹², poiché le funzioni presidenziale non possono essere delegate²¹³ e sono strettamente connesse alla figura del capo dello Stato, su cui ricade un potere-dovere di moderazione, coordinamento e di impulso²¹⁴, derivante dall'essere rappresentante dell'unità nazionale (al contrario, in caso di attivazione dell'art. 86 Cost., invece, il supplente potrebbe svolgere consultazioni qualora dovesse gestire una crisi di governo, poiché subentrerebbe nelle funzioni di capo dello Stato²¹⁵).

Il *quomodo* delle consultazioni ha visto una notevole modificazione nel tempo, ma si può dire che si sia formata una prassi consolidata sul fatto che vengano consultati personaggi appartenenti a due gruppi²¹⁶, anche se è stato sostenu-

subito o poco dopo il Presidente della Repubblica sia costretto alle dimissioni; ma non si può escludere che il conflitto venga attenuato o sopito; oppure che la crisi tra governo-maggioranza contro Presidente continui, con esiti davvero imprevedibili; 2] vince la maggioranza che il Presidente con questo scioglimento voleva favorire: il potere del Presidente diventa molto più grande, come è evidente; nessuno però può prevedere se questo mutamento negli equilibri tra organi costituzionali durerà quanto quel Presidente o diventerà caratteristica permanente della carica [la quale acquisterebbe in tal modo il potere riconosciuto di sciogliere anticipatamente le Camere contro la maggioranza politica di esse]», p. 76).

²¹² M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 69 («Né può parlarsi di delegazione da parte del Capo dello Stato del suo potere di procedere a consultazioni»); G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 834-835. *Contra* E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, pp. 526-527 il quale ritiene che, proprio perché le consultazioni non sono previste in Costituzione, il capo dello Stato «in una determinata situazione politica [...] può ritenere opportuno che i sondaggi necessari per addivenire all'incarico siano svolti tramite un altro soggetto».

²¹³ P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 351.

²¹⁴ F.M. DOMINÈDÒ, *Saggio sul potere presidenziale*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, p. 218.

²¹⁵ Se fosse una supplenza attivata a causa di un viaggio ufficiale all'estero, al contrario, la gestione della crisi deve essere lasciata al capo dello Stato (come avvenne correttamente nel settembre 1980 alle dimissioni del governo Cossiga II). Sul tema, G. GUARINO, *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. II, Milano, 1960, pp. 1033-1049, mentre della specifica vicenda parla S. LABRIOLA, *Impedimento del Presidente della Repubblica, supplenza, dimissioni del governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 56-57, 1982, pp. 31-45.

²¹⁶ Si segnala che per F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 26 la divisione si basa sull'imparzialità del giudizio espresso dal consultato «in virtù della carica che ricoprono o che hanno ricoperto», ripreso da G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 174. *Contra* G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 13, nota 22 secondo cui «questa classificazione, però, non coglie gli elementi essenziali delle consultazioni», proponendo una divisione tra «soggetti che sono istituzionalmente investiti del compito di esprimere le molteplici esigenze facenti capo alla rappresentanza parlamentare» e chi no. Sul punto anche G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 826.

to che «*la determinazione dei soggetti che vengono alla ribalta durante le consultazioni [...] non assurge nemmeno il livello di doverosità giuridica proprio delle convenzioni o delle consuetudini costituzionali rimanendo essenzialmente nell'ambito delle prassi inerente alla formazione dell'atto presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*»²¹⁷.

Al primo gruppo partecipano alcuni soggetti in virtù della carica istituzionale che ricoprono (o che hanno precedentemente mantenuto) e che potrebbero fornire, grazie alla loro esperienza, consigli su come affrontare e risolvere la crisi. Attualmente in tale raggruppamento restano i Presidenti in carica delle Camere (i quali non possono essere considerati i portavoce dei gruppi o dell'intera Assemblea, ma presentano solamente un punto di vista autorevole²¹⁸) e i Presidenti emeriti della Repubblica²¹⁹, i quali, secondo alcuni, «*divenuti senatori di diritto, è da ritenersi siano rimasti correttamente al di fuori delle competizioni politiche di parte*»²²⁰. Tale lettura, però, appare legare la presenza degli ex Presidenti con la loro carica di senatori di diritto, mentre, in realtà, il coinvolgimento deriva dal fatto di essere stati capi dello Stato e, quindi, si tratta di una regola di correttezza²²¹, utile per la raccolta di un dato esperienziale. Ritenere che vengano consultati per fornire una lettura imparziale appare irrealistico, anche perché nulla vieta a un capo dello Stato emerito di tornare a fare politica attiva (come avvenne con Saragat e Cossiga).

Tornando ai Presidenti d'Assemblea, la cui «*mistica dell'imparzialità*» è da tempo in crisi²²² (se mai sia esistita), il loro coinvolgimento non è legato, come

²¹⁷ G. LUCATELLO, *Il ruolo*, cit., pp. 10-11.

²¹⁸ L. PRETI, *op. cit.*, p. 155. Non si può ritenere che il loro coinvolgimento sia legato all'eventuale scioglimento delle Camere ex art. 88, visto che nel caso sarebbero riconvocati (*contra* G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 826).

²¹⁹ Il peso effettivo di questo intervento è, però, alquanto limitato. Appare utile riportare una battuta di Sandro Pertini in un colloquio al Caffè Mangini di Genova tenutosi il 6 ottobre 1985 sul suo ruolo nelle crisi di governo: «*mi consultano, ma il parere se lo porta via il vento*».

²²⁰ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 27.

²²¹ Per G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 16, nota 28 «*potrebbe ritenersi mero dovere di cortesia l'evitare omissioni nelle singole convocazioni*». L. PRETI, *op. cit.*, p. 155 ritiene che siano consultazioni con valore meramente formale. Analogamente anche L. PRETI, *op. cit.*, p. 155; G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 826.

²²² S. CECCANTI, *I Presidenti di Assemblea e la «mistica» dell'imparzialità, in il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013, pp. 293-295; F. FURLAN, *Presidenti delle Camere e Presidente della Repubblica*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO-G. RIVOCCHI (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Bologna, 2014, pp. 289-309. Anche per G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 86 «*il dovere dell'imparzialità attiene alle funzioni della presidenza relative ai lavori dell'assemblea, ed al rispetto del regolamento per garantire una posizione egualitaria a tutti i componenti dell'assemblea stessa. Ma per quanto riguarda lo esercizio dell'ufficio presidenziale va riconosciuta al presidente una notevole discrezionalità che si realizza nella fissazione dell'ordine dei lavori, nella direzione degli stessi, nella designazione dei membri delle commissioni*

detto, alla loro posizione di terzietà²²³ o alla necessità che rappresentino gli interessi dell'emiciclo nel suo complesso²²⁴ o perché debba rinvenirsi un parallelismo con la rappresentanza del Presidente della Repubblica (in quanto sarebbero portatori della visione d'insieme sintetizzatrice delle componenti politiche presenti in Parlamento²²⁵). Sembra, invece, che tale partecipazione sia utile per far avere al capo dello Stato contezza, acquisita dai Presidenti per ragioni di ufficio, dei rapporti tra i gruppi nella vita politica quotidiana e anche per comprendere a fondo la causa della crisi, a maggior ragione se è scaturita dalle aule parlamentari.

In questo primo gruppo, in passato, erano compresi anche gli ex Presidenti del Consiglio e gli ex Presidenti delle Assemblee legislative, già convocati da De Nicola nella crisi del luglio 1946²²⁶, riprendendo, come detto, un uso del periodo statutario²²⁷. Durante la Presidenza Leone furono esclusi gli ex Presidenti del Consiglio²²⁸ ed ex Presidenti delle Camere non più parlamentari²²⁹, mentre con Pertini al Quirinale furono esclusi del tutto gli ex Presidenti²³⁰, restando consultati solamente, oltre ai rappresentanti dei gruppi parlamentari, i Presidenti della Repubblica emeriti e i Presidenti delle Camere in carica. Queste decisio-

parlamentari e così via». Secondo G. FERRARA, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, 1965, p. 56 la neutralità non può equivalere a «indifferenza per gli interessi della maggioranza alla funzionalità del sistema e dell'opposizione alla stabilità del sistema stesso». Sui Presidenti delle Camere come «Giano bifronte», cfr. anche E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in E. GIANFRANCESCO-N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 11-29. Per una riflessione sull'evoluzione della posizione dei Presidenti delle Camere dopo l'avvento del sistema maggioritario, cfr. M. IACOMETTI, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, 2001, pp. 479-502.

²²³ *Contra* F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 27.

²²⁴ Così N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 125.

²²⁵ E. CUCCODORO, *Il Presidente di Assemblea politica*, Firenze, 1980, p. 123.

²²⁶ F. ZACCARELLI, *Enrico De Nicola, la creazione delle prassi istituzionali*, in S. SEPE-O. GIACALONE (a cura di), *Il Colle e i palazzi. Il Presidente della Repubblica italiana e la formazione dei governi (1946-1971)*, Napoli, 2021, p. 698.

²²⁷ G. BUONOMO, *Consultazioni di ex Presidenti delle Camere: un tentativo impudico*, in *Consulta Online*, n. II/2021, pp. 504-506 racconta del tentativo di Dino Grandi di essere consultato in quanto Presidente della Camera dei Fasci e delle Corporazioni (questione poi risolta da un giovane Gianni Ferrara).

²²⁸ A seguito di ciò anche il Presidente del Consiglio dimissionario non prese più parte alle consultazioni, a meno che non fosse un *leader* di partito.

²²⁹ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 120. Si noti che nella prima crisi gestita da Leone nel gennaio 1972 furono consultati gli ex Presidenti della Repubblica (Gronchi e Saragat), i Presidenti e gli ex Presidenti della Camera e del Senato (Pertini, Fanfani, Terracini, Merzagora, Zilioli-Lanzini, Bucciarelli Ducci) e gli ex Presidenti del Consiglio Parri, Pella, Scelba, Moro, Rumor. A partire dalla crisi del governo Rumor V furono ridotte le personalità convocate (11-12 giugno 1974). Anche nel luglio 1976, all'inizio della VII legislatura, furono consultati i soli «ex Presidenti» ancora parlamentari.

²³⁰ Già dalla prima crisi gestita nel febbraio 1979.

ni sono state criticate da chi ha notato che nella prassi vi era utilità nell'ascoltare gli ex Presidenti del Consiglio e delle Camere, «che formavano il thesaurus per le soluzioni di emergenza, cioè appunto, la “riserva di saggezza”»²³¹ del capo dello Stato²³².

Del secondo gruppo, invece, fanno parte i rappresentanti delle forze politiche presenti in Parlamento, che possono fornire elementi concreti sull'origine, sulle possibili soluzioni della crisi e sulla posizione dei partiti.

Nei primi anni della Repubblica, infatti, gli unici ad essere consultati erano i capigruppo, che inizialmente venivano ascoltati addirittura separatamente, anche se dal 1955, per velocizzare le tempistiche, vennero ricevuti congiuntamente²³³. Attualmente sono convocati per le consultazioni i Presidenti dei gruppi parlamentari e i *leader* di partito, a prescindere dal fatto che siedano in Parlamento²³⁴, come auspicato già nei primi anni della Repubblica²³⁵. Da quando è stato ammesso alle consultazioni il segretario o il presidente del partito (forse con l'unico requisito della cittadinanza italiana²³⁶), questo è ricevuto solo in compagnia dei capigruppo (questa prassi si è sviluppata dalla presidenza Saragat²³⁷, ma nel 1991 ci fu

²³¹ G. NEGRI, *Conclusioni*, in AA.VV., *Il ruolo*, cit., p. 78.

²³² G. FERRARA, *Il governo*, cit., p. 106 ritiene che la consultazione di questi personaggi potesse «fornire al Presidente della Repubblica dati analitici e reali sugli atteggiamenti e sugli umori dei partiti, delle correnti e dei gruppi interni che, talvolta, non possono emergere dalle posizioni dei presidenti dei gruppi parlamentari che devono esprimere le posizioni ufficiali dei partiti».

²³³ Si tratta della prima crisi gestita da Gronchi.

²³⁴ Per quanto riguarda il requisito dell'appartenenza dei rappresentanti di partito al Parlamento esso fu ancora ribadito nel novembre 1968 e trovò le prime eccezioni nell'ultima fase della Presidenza Leone: tra il 1976 il 1978 furono ammessi esponenti liberali non parlamentari. La Presidenza Pertini reintrodusse l'esclusione dei segretari di partito non parlamentari per marcare la centralità del Parlamento, luogo istituzionale della soluzione della crisi. Il requisito “parlamentare” venne definitivamente abbandonato da Cossiga appena eletto. Particolarmente significativa fu, in tal senso, la decisione di ammettere Enzo Tortora, nel luglio 1986, con la delegazione radicale.

²³⁵ Anche se L. PRETI, *op. cit.*, p. 156 riteneva già che «il Presidente della Repubblica, se lo ritiene utile, possa, per meglio orientarsi nella soluzione di una crisi che appaia difficile, ricevere, oltre ai Presidenti dei rispettivi Gruppi parlamentari, anche i Segretari di partito, pur se questi ultimi – eventualità non impossibile – non facciano parte del Parlamento». *Contra* G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 176.

²³⁶ Nel febbraio Pertini decise di non consultare Jean Fabre, segretario del Partito radicale poiché un cittadino straniero non avrebbe potuto determinare la politica nazionale. Sull'episodio A. ANZON, *Le consultazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1979, pp. 301-307.

²³⁷ Tale legame tra le componenti parlamentari e organiche dei partiti ha avuto una conferma nel febbraio 2014 quando Silvio Berlusconi, Presidente di Forza Italia, salì al Colle per le consultazioni, anche se era stato dichiarato decaduto come senatore. N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 117 segnala, invece, che il segretario del *Südtiroler Volkspartei* non partecipa alle consultazioni, visto che prende parte alla vita politica romana (una conferma di ciò si è avuta nelle ultime consultazioni dell'ottobre 2022).

un'eccezione²³⁸). I gruppi parlamentari vengono consultati non tanto nella veste di organi delle rispettive assemblee²³⁹, ma, come strumenti di collegamento con i partiti (per questo si comprende la presenza del *leader*), affinché possano effettivamente concorrere a determinare la politica nazionale, tanto che è possibile per i gruppi legati da un'alleanza politica presentarsi congiuntamente alle consultazioni²⁴⁰.

Il rilievo partitico, che va oltre il dato semplicemente formale dell'esistenza di un gruppo, è stato ulteriormente sottolineato dal fatto che siano stati ammessi alle consultazioni assieme al capogruppo della Camera esponenti del Senato, dove, però, non era costituito un gruppo, escludendoli quindi dalle consultazioni del gruppo misto²⁴¹ oppure decidendo di convocare ugualmente soggetti politici rilevanti²⁴². Per contro, nel 1974 Spadolini non fu consultato perché si ritenne che la voce del gruppo repubblicano al Senato fosse stata espressa dal sen. Cifarelli, ricevuto in quanto Presidente del gruppo misto²⁴³. Il capo dello Stato, quindi, possiede un ampio margine discrezionale sul coinvolgimento nelle consultazioni di ulteriori attori politici, come avvenne nel 1958, quando Gronchi ascoltò il segretario del PRI, l'on. Reale. Il PRI non poteva presentarsi autonomamente a quelle consultazioni perché il gruppo non aveva i numeri minimi per costituirsi e l'opinione del gruppo era stata riferita in occasione dell'audizione del gruppo misto. Gronchi, però, volle ascoltare Reale, perché, a suo avviso, la componente repubblicana meritava uno spazio autonomo. È interessante notare, però, che Reale, secondo una comunicazione della Presidenza della Repubblica, fu ricevuto come "*invitato*" e non come "*consultato*", il che pare dimostrare come

²³⁸ G. PITRUZZELLA, *Art. 92*, cit., p. 63, nota 11 segnala che il 3 aprile 1991 durante la crisi del governo Andreotti VI, dimessosi il 29 marzo, «*furono sentiti, uno per volta, solamente i segretari politici dei partiti della disciolta maggioranza pentapartitica*» (oltre a Leone e ai Presidenti delle Camere).

²³⁹ L'organo è un soggetto attraverso cui un ente opera con effetti giuridici. Ciò non avviene per i gruppi parlamentari. Un organo delle Camere può essere la conferenza dei capigruppo, soprattutto dopo la modifica dei regolamenti nel 1971 (secondo la lettura, ancorché implicita, di C. ROSSANO, *Partiti*, cit., p. 265-266).

²⁴⁰ Già nel 1996 Scalfaro decise di convocare Prodi e Berlusconi con le rispettive coalizioni, mentre nel 2006 sono state ricevute le due coalizioni elettorali con le relative componenti e, individualmente, i *leader* Prodi e Berlusconi. V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, pp. 41-47 hanno notato che le coalizioni elettorali sono alleanze dirette fondamentalmente a incrementare le probabilità di vittoria, e non necessariamente a governare poi il Paese (come confermato nel 2018, quando la coalizione di centro-destra si separò nelle aule parlamentari).

²⁴¹ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 114.

²⁴² Il 22 luglio 1960 fu consultato (anzi "ebbe dei colloqui supplementari") Codacci Pisanelli per ottenere chiarimenti sulla posizione di una parte della DC. Il 7 novembre 1963 Segni ascoltò anche l'on. Covelli dei monarchici, anche se questi ultimi non erano riusciti a formare un gruppo.

²⁴³ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 115.

Gronchi si ritenesse vincolato alla prassi consolidata, almeno quanto alle sue forme esteriori²⁴⁴.

Date queste premesse, sono state realizzate consultazioni indirette, utili per ascoltare personalità politiche che non facevano parte delle Camere o che erano in dissenso rispetto ai loro gruppi²⁴⁵. Tale lettura potrebbe essere la chiave per coinvolgere in futuro anche la figura del senatore non iscritto, per come delineata dalla recente riforma del Regolamento del Senato²⁴⁶.

Una breve riflessione merita anche la consultazione del gruppo misto, cioè il raggruppamento nel quale devono confluire obbligatoriamente i parlamentari che, per ragioni numeriche, non riescono a costituire un gruppo autonomo o che non intendano iscriversi a un gruppo “partitico” (tanto che può raggiungere dimensioni notevoli²⁴⁷). La consultazione di tali gruppi tende a garantire l’emersione del punto di vista di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, anche le più piccole. Parte della dottrina ritiene che il Presidente del gruppo misto dovrebbe rappresentare unitariamente il punto di vista della formazione²⁴⁸, ma nulla impedisce, come è avvenuto, che il capo dello Stato consulti congiuntamente alcune componenti dei due gruppi misti che in quel momento sono politicamente affini²⁴⁹. Con il tempo si è iniziato a invitare separatamente le varie componenti del gruppo misto, portando a un indebolimento della consultazione del Presidente dello stesso gruppo²⁵⁰. Questa impressione resta confermata anche con la recente prassi della Presidenza Mattarella, dove, pur essendo ascoltato l’intero gruppo Misto, ogni delegazione delle componenti politiche ha, però, portato la propria lettura della situazione, tanto che nelle dichiarazioni *post* consultazioni ogni rappresentante ha esposto visioni anche differenti tra loro²⁵¹.

²⁴⁴ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 826-827. Tale distinzione è sostenuta anche da G. CUOMO, *I poteri*, p. 176.

²⁴⁵ G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 178. *Contra* F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 28 ritiene che dovrebbe essere eccezionale la consultazione di persone diverse rispetto ai membri delle Camere o dei capigruppo.

²⁴⁶ Per una lettura si rinvia a M. PIGNATARO, *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2023, pp. 75-101.

²⁴⁷ Come avvenne nella XII legislatura quando il gruppo oscillò tra 94 e 99 iscritti tra il 1998 e il 2001.

²⁴⁸ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 117.

²⁴⁹ Ad esempio, nel 2021 furono consultate insieme componenti del Gruppo Misto del Senato della Repubblica “+ Europa – Azione” e di quello della Camera dei deputati “Azione – + Europa – Radicali italiani”.

²⁵⁰ Come nelle consultazioni del febbraio 2014. La frammentazione del gruppo durante la XII legislatura spinse Scalfaro, nel gennaio 1996, ad ammettere le delegazioni di partiti che, pur non costituendo componente politica del Misto, avevano due parlamentari.

²⁵¹ Es. le consultazioni dell’ottobre 2022. L’on Schullian, Presidente del Gruppo Misto, ha dichiarato «ovviamente non sono in grado di sintetizzare le singole e le diverse posizioni delle varie componenti» oppure che «non posso e non voglio neanche parlare a nome di tutti» (gennaio 2021).

Anche l'ordine delle consultazioni (definito di «scarso rilievo»²⁵² o mera prassi politicamente insignificante²⁵³) è variato nel tempo e rimesso alla discrezionalità presidenziale. Inizialmente vi era la prassi che si aprissero le consultazioni con le udienze con gli ex Presidenti della Repubblica²⁵⁴, anche se è accaduto che fossero consultati alla fine²⁵⁵ (o in entrambi i momenti²⁵⁶), sempre con l'obiettivo di metterli in condizione di offrire il loro contributo, anche grazie all'esperienza personale acquisita durante la gestione delle crisi nei loro mandati. All'inizio del periodo repubblicano i gruppi venivano ascoltati in ordine alfabetico²⁵⁷, mentre sembra essersi consolidata la prassi di seguire l'ordine crescente rispetto alla consistenza del gruppo parlamentare.

Nel caso uno o più esponenti politici incaricati di procedere alla formazione del nuovo Governo falliscano, il Presidente della Repubblica può consultare nuovamente tutti i rappresentanti delle forze politiche presenti in Parlamento, ma può omettere una seconda consultazione con i Presidenti emeriti della Repubblica²⁵⁸ oppure limitare gli incontri solo con alcuni gruppi parlamentari²⁵⁹. Le seconde (addirittura terze²⁶⁰) rappresentano un'eventualità a cui ricorrere, dato che la loro effettuazione rientra nella discrezionalità presidenziale²⁶¹. È opportuno segnalare, però, che si potrebbe distinguere tra un "nuovo giro" di consultazioni (se svolto in maniera omogeneo al primo, che potrebbe avere anche l'utilità di informare le forze politiche delle conseguenze che deriverebbero da «un mancato accordo»²⁶²) e un "supplemento di consultazioni"²⁶³, cioè l'audi-

²⁵² G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 831.

²⁵³ G.U. RESCIGNO, *Le convezioni*, cit., p. 47.

²⁵⁴ Come pare essere in uso nella maggioranza delle crisi. Per un esempio, si vedano le consultazioni del febbraio 1970.

²⁵⁵ Ciò avvenne nel maggio 1957, dicembre 1999 oppure giugno 2001.

²⁵⁶ Ad esempio, nel gennaio 1966 furono consultati due volte anche i Presidenti della Repubblica emeriti, così come i Presidenti delle Camere, cfr. G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 831.

²⁵⁷ F. ZACCARELLI, *op. cit.*, p. 69.

²⁵⁸ Solo esemplificatamente si pensi nel 1979 nelle seconde consultazioni tenute da Pertini.

²⁵⁹ Saragat nel giugno 1968 svolse un "nuovo" giro di consultazioni limitato alla DC, PSU e PRI (D. NOCILLA, *Le crisi*, cit., p. 2745).

²⁶⁰ Come avvenne nella crisi tra gennaio e febbraio 1966.

²⁶¹ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 118. Nel senso che potrebbe anche non effettuarle, come avvenne nel 1963 (quando dopo la rinuncia di Moro fu affidato direttamente l'incarico a Leone) oppure nei celebri casi della nomina di Pella e Tambroni.

²⁶² G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 830.

²⁶³ N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 118, il quale critica l'impostazione di G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 826 che utilizza il termine "supplemento" anche per un nuovo giro di consultazioni. Un supplemento di consultazione si realizzerebbe anche se il capo dello Stato ascoltasse solo una parte dei personaggi consultati precedentemente (come avvenne il 2 luglio 1966, quando Saragat convocò i Presidenti in carica delle Camere, i rappresentanti gruppi e gli ex Presidenti della Repubblica, senza i precedenti presidenti del Governo e delle Assemblee parlamentari).

zione solo di alcune forze politiche, in particolare quelle che ad avviso del capo dello Stato potrebbero essere chiamate a formare o ad appoggiare il futuro Governo²⁶⁴, oppure coinvolgendo solo di una parte dei personaggi consultati precedentemente. Sembra preferibile ritiene, però, che il Presidente, se decida di svolgere nuove consultazioni, sia obbligato ad ascoltare sempre tutte le forze politiche, per la sua funzione istituzionalmente *super partes*²⁶⁵. La limitazione delle consultazioni trasformerebbe il capo dello Stato in un «*coagulatore di determinate forze, in un ispiratore di determinate maggioranze, assumendo un ruolo di parte incompatibile con la funzione che nella forma parlamentare di governo gli è attribuita*»²⁶⁶, visto che non dovrebbe creare maggioranze che non preesistero²⁶⁷.

È sempre possibile per le forze politiche declinare l'invito a partecipare alle consultazioni, come è avvenuto nel 2014 quando M5S e Lega decisero di non partecipare all'*iter* che seguì alle dimissioni di Letta²⁶⁸. La risposta dei partiti all'invito del capo dello Stato è una mera correttezza istituzionale, ma appartiene alla libera scelta di una forza politica se partecipare e se far arrivare il proprio punto di vista sulla crisi, anche perché ci sarebbe il rischio di trasformare l'*auctoritas* presidenziale in *potestas*.

C'è ora da chiedersi se il capo dello Stato possa "consultare" altre personalità, in particolare non parlamentari o strettamente legate alla vita politico-istituzionale (c.d. consultazioni parallele²⁶⁹). È stato notato, sotto il profilo della correttezza istituzionale, che sarebbe opportuno che «*il Presidente della Repubblica [...] contenesse le consultazioni sul piano parlamentare*»²⁷⁰. È accaduto, però, che in capo dello Stato abbia inviato a riferire personalità aventi un posto di primo piano nella vita politica ed economica del Paese, svolgendo, quindi, con-

²⁶⁴ Durante la crisi del governo Tambroni (1960), il capo dello Stato convocò per "ulteriori sondaggi" Malagodi (PLI), Reale (PRI) e Codacci Pisanelli (DC) che in maniera chiara si erano dichiarati disponibili ad appoggiare il governo. Il 18 giugno 1963 Segni riconvocò Nenni, Saragat, Reale, Leone e Merzagora per brevissime consultazioni.

²⁶⁵ Così N. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 119.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ L. PRETI, *op. cit.*, p. 158.

²⁶⁸ Nota del Quirinale, 14 febbraio 2014 («*L'annuncio della mancata partecipazione della Lega Nord alle consultazioni è stato appreso dal Presidente della Repubblica con stupore e con rincrescimento. Prevedere la partecipazione alle consultazioni non dei soli Capigruppo parlamentari o Presidenti di partito, ma anche di Presidenti di regioni o rappresentanti di enti locali, così come richiesto dall'on. Salvini, avrebbe dovuto condurre a un allargamento delle delegazioni di tutte le forze politiche in termini chiaramente incompatibili con il carattere e i tempi delle consultazioni*»). Si segnala che un precedente lontano sembra ritrovarsi nel rifiuto dei socialisti di far partecipare l'on. Casalini alle consultazioni (*Le prime consultazioni al Quirinale*, La Stampa, 29 giugno 1921).

²⁶⁹ Per usare il termine di A. PIANA, *Invito al Colle*, in *Nuova Antologia*, n. 1/2022, p. 60.

²⁷⁰ G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 177.

sultazioni indirette²⁷¹ o straordinarie²⁷², utili a comprendere il punto di vista di alcuni settori della società. Ad, esempio, a margine delle consultazioni ufficiali, il capo dello Stato ha convocato il governatore della Banca d'Italia²⁷³, ma ciò è stato criticato da chi ritiene che il Presidente non debba ingerirsi né sulla formula governativa né sui programmi economici²⁷⁴. *A fortiori*, la convocazione di rappresentanti militari, come avvenuto nel 1963 quando Segni ricevette il generale dell'Arma dei Carabinieri²⁷⁵, appare criticabile, visto che in un sistema democratico sono da evitare interferenze militari nella sfera politiche, tanto che sono subordinate rispetto alle scelte degli organi rappresentativi²⁷⁶. Un'eccezione potrebbe rappresentarsi quando, in una crisi che rischi di diventare di sistema, il Presidente della Repubblica, anche come capo supremo delle forze armate, convochi, d'accordo con il Governo dimissionario, gli alti ufficiali per garantire l'ordine democratico se la situazione precipitasse, ma non possono essere richiesti alle forze militari pareri in merito alla risoluzione della crisi²⁷⁷.

È accaduto, infine, che il capo dello Stato abbia ascoltato i Presidenti delle Supreme Magistrature²⁷⁸ oppure che abbia convocato i rappresentanti sindacali²⁷⁹.

²⁷¹ Per Ivi, p. 178 le consultazioni indirette sarebbero quelle tenute da una persona di fiducia del capo dello Stato «per conoscere l'atteggiamento di un partito politico oltre quello del gruppo parlamentare ad esso corrispondente, per ascoltare personalità politiche che non fanno parte del delle Camere o che non aderiscono all'orientamento di maggioranza del gruppo cui appartengono» e ciò sarebbe possibile perché «in questa fase il Presidente infatti si limita a conoscere la situazione quale essa obiettivamente è» (pp. 178-179). *Contra* lo svolgimento di consultazioni svolte da altri, come già detto, P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 351.

²⁷² G.U. RESCIGNO, *Le convezioni*, cit., p. 47 «è opportuno però che il Capo dello Stato si astenga dal consultare soggetti oltre quelli ormai codificati dalla prassi, soprattutto quando queste consultazioni straordinarie potrebbero generare sospetti di parzialità o suonare come pressione indiretta sulle forze politiche».

²⁷³ Guido Carli venne ascoltato il 9 novembre 1963, cfr. M.G. RODOMONTE, *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione. Aldo Moro e l'esperienza dei governi di "centro-sinistra organico"*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 355.

²⁷⁴ N. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 142-143.

²⁷⁵ Per M.G. RODOMONTE, *op. cit.*, p. 355 la convocazione di De Lorenzo e di Carli significava «l'avversione del Presidente della Repubblica alla costituzione di un governo di centro-sinistra» ed erano finalizzate a valutare «la tenuta dell'ordinamento in caso di scioglimento anticipato delle Camere».

²⁷⁶ Basti ricordare che ex art. 52, comma 3, Cost. «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica». Sul tema, da ultimo, si vedano i contributi in *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, 2023 di P. BONETTI, *Difesa dello Stato e potere* (pp. 56-104) e T.F. GIUPPONI, *Sicurezza e potere* (pp. 1149-1173).

²⁷⁷ N. SANDULLI, *op. cit.*, pp. 143-144.

²⁷⁸ Sempre Segni nel 1963.

²⁷⁹ Nel 1979, come riporta N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 138, nota 29, il quale è molto critico sulla condotta presidenziale (pp. 138-140). Per A. PIANA, *op. cit.*, p. 61, si tratta del 1980, quando «il 6 ottobre, a margine delle consultazioni per la formazione del nuovo governo, Pertini riceve i sindacalisti Lama, Carniti e Benvenuto. Il giorno successivo il Capo dello Stato rimarca l'interessamento del

Colloqui a consultazioni chiuse con varie personalità si realizzarono, ad esempio, anche il 14 giugno 1963 quando Segni incontrò i Presidenti delle due Camere²⁸⁰ e l'8 febbraio 1966 (tra la rinuncia di Moro e un terzo giro di consultazioni) quando Saragat sentì il Presidente della Corte costituzionale²⁸¹. Un altro caso, però rimasto più nascosto, si è realizzato nel febbraio 2014, quando Napolitano, il giorno stesso in cui aveva conferito il mandato di formare il Governo a Renzi, ricevette Visco, governatore della Banca d'Italia²⁸².

Un'ultima notazione è sul luogo delle consultazioni. Come noto, generalmente si tengono al Quirinale (tranne con De Nicola, che le svolse a palazzo Giustiniani, sua residenza ufficiale), ma è avvenuto che si siano state realizzate in altra residenza presidenziale²⁸³, nell'abitazione privata del capo dello Stato²⁸⁴, oppure nel domicilio del consultato²⁸⁵ (ciò è avvenuto, a volte, per ascoltare i Presidenti della Repubblica emeriti²⁸⁶).

In casi eccezionali si sono realizzate consultazioni a distanza, per l'impossibilità del consultato di presentarsi al Quirinale. Tale situazione si è realizzata soprattutto per i Presidenti emeriti della Repubblica con consultazioni epistolari²⁸⁷ oppure telefoniche²⁸⁸.

Il concetto di consultazione, per sintetizzare le riflessioni fino ad ora svolte, si riferisce al fine cui tende questa attività, cioè l'individuazione di un candidato idoneo a formare il Governo. In maniera imprecisa, nel linguaggio comune, anche l'attività consultiva del Presidente del Consiglio in vista della formazione del Governo viene denominata "consultazioni" (e si potrebbe distinguere tra "gran-

*Quirinale, incontrando, in due udienze separate, i tre segretari confederali e Agnelli e Romiti, presidente e amministratore delegato dell'azienda torinese». Sul punto anche A. MACCANICO, *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, Bologna, 2014, p. 116.*

²⁸⁰ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 827.

²⁸¹ In quella data si tennero incontri anche con Gianni Agnelli e Giovanni Spadolini, allora direttore de *Il Resto del Carlino*. Il 30 marzo 1991, prima di svolgere le consultazioni, Cossiga ricette in udienza il Presidente del CNEL (De Rita), il Governatore della Banca d'Italia (Ciampi) e il Presidente della Corte costituzionale (Ettore Gallo).

²⁸² Comunicato del Quirinale, 17 febbraio 2014 («*Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha ricevuto nel pomeriggio al Quirinale il Governatore della Banca d'Italia, Ignazio Visco. Roma, 17 febbraio 2014*»).

²⁸³ Nel 1953 si tennero a Caprarola.

²⁸⁴ Per problemi di salute nel 1962 Gronchi ricevette parte dei consultati nella propria abitazione privata di via Carlo Fea in Roma.

²⁸⁵ Ad esempio, l'11 giugno 1974 Leone si recò a casa di Pertini, allora Presidente della Camera.

²⁸⁶ Nel 1972 Leone fu ricevuto nell'abitazione di Segni.

²⁸⁷ Nel 1960 Einaudi inviò una lettera a Gronchi poiché si trovava fuori Roma.

²⁸⁸ Nel 2014 Napolitano consultò Ciampi per telefono (Comunicato del Quirinale, 15 febbraio 2014, «*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha consultato per telefono il Presidente Emerito, Carlo Azeglio Ciampi*»).

di consultazioni”, cioè quelle tenute dal Presidente della Repubblica, e “piccole consultazioni”²⁸⁹, quelle tenute dal Presidente incaricato)²⁹⁰, anche se il termine per l’attività del Presidente incaricato dovrebbe essere, più correttamente, quello di “trattative” per sottolinearne il fine, cioè la costruzione e la definizione di un accordo politico. Inoltre, non si parla di consultazioni quando il capo dello Stato ascolta i Presidenti delle Camere prima di sciogliere i due rami del Parlamento. Secondo alcuni «*l’intervento del Presidente della Repubblica non dovrebbe avere carattere creativo, ma dovrebbe limitarsi a registrare – non a facilitare, non a impedire – l’emersione di una nuova maggioranza*»²⁹¹, anche se contenere un potere che si basa su canali informali non appare facile. Dire che lo scopo dell’istituto è «*accertare quale sia la persona maggiormente indicata a costituire ed a presiedere il nuovo Governo*»²⁹² è sicuramente corretto, ma non sembra che esistano strumenti per sanzionare l’eventuale operato presidenziale, visto che appare assai difficile che venga integrato un reato di alto tradimento e attentato alla Costituzione. Esiste una sanzione, ma di fatto e indiretta, sul piano politico, cioè la mancata concessione della fiducia (anche se dovrebbe essere rivolta al Governo in quanto prodotto della volontà presidenziale e non, come almeno formalmente è, al programma che sottopone), ma queste sono riflessioni che si pongono fuori dalle categorie giuridiche.

Le consultazioni si basano sulla necessità di risolvere la già citata disarmonia costituzionale scaturita dalle dimissioni del Governo e si concretizzano in un lavoro di raccolta, da parte del Presidente della Repubblica, di tutti i dati e gli elementi utili per la soluzione della crisi²⁹³, quasi con un valore preparatorio rispetto alla decisione del capo dello Stato²⁹⁴. Le consultazioni non sono, però, solo uno strumento che consente alle forze politiche di esporre il loro pensiero sulla crisi al Presidente della Repubblica²⁹⁵ e all’opinione pub-

²⁸⁹ M. OLIVETTI, *La transizione continua*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, p. 621. Inverte le due classificazioni, invece, G. SCACCIA, *Il Governo*, estratto inedito e non pubblicato, p. 9, forse per sottolineare la maggiore importanza delle trattative del Presidente del Consiglio incaricato per la formazione dell’indirizzo politico.

²⁹⁰ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 97 parla di consultazioni del Presidente incaricato per la formazione del governo.

²⁹¹ B. CARAVITA, *I poteri*, cit. (2012), p. 110.

²⁹² L. PRETI, *op. cit.*, p. 155.

²⁹³ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., pp. 11-12 parla di carattere conoscitivo delle consultazioni.

²⁹⁴ G. FERRARA, *Il governo*, cit., p. 105 ritiene che le consultazioni «*consequ[ono] all’atto instaurativo del procedimento, cioè alle dimissioni del governo e [sono] preparatori[e] dell’atto di nomina. Perciò [sono] funzionalizzat[e] a tal fine*».

²⁹⁵ Per questo le consultazioni vanno distinte dagli incontri con i membri del Governo, con altre personalità politiche o con i rappresentanti di gruppi parlamentari che il capo dello Stato tiene nell’esercizio delle sue funzioni al fine informarsi sull’attività e sulle modalità di svolgimento degli altri poteri dello Stato. Anche quando i rappresentanti dei gruppi parlamentari si fanno portatori di rimostranze e richieste, non può parlarsi di consultazioni visto che il Presi-

blica²⁹⁶. Le consultazioni sono dirette all'individuazione sia delle possibili convergenze tra i partiti sia delle personalità politiche che potrebbero essere incaricate di formare il Governo. Si deve sottolineare che agli albori della Repubblica è stato sostenuto che quello il contenuto delle consultazioni dovesse restare, per una regola di correttezza, segreto²⁹⁷, mentre, oggi, invece, si realizzano vere e proprie conferenze stampa all'uscita dai colloqui, in cui gli invitati espongono le opinioni espresse al Presidente²⁹⁸ (tanto che sarebbe illegittimo, come detto, svolgere consultazioni "segrete" o riservate²⁹⁹ perché sembra che tale attività debba essere realizzata in maniera più trasparente possibile, anche a garanzia delle forze politiche coinvolte e dei cittadini). Ci sono stati, però, casi estremi in cui le forze politiche abbiano riferito alla stampa opinioni diverse da quelle manifestate al capo dello Stato³⁰⁰ e per questo sono stati immaginati sistemi di ricapitolazione e di verbalizzazione delle dichiarazioni dei consultati, per evitare una confusione conoscitiva da parte del capo dello Stato³⁰¹ (e si è arrivati a sostenere che un Presidente della Repubblica abbia attivato un sistema di registrazione dei

dente ascolta queste "doléances" in veste di "rappresentante dell'unità nazionale" (G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 172).

²⁹⁶ Per questo sono da escludere dal novero delle consultazioni gli incontri segreti non riportati all'opinione pubblica, che non sono particolari manifestazioni dell'istituto. Non si può sostenere che tali incontri possano essere in qualche modo necessari per superare le difficoltà emerse durante l'apertura dalla crisi, e questioni non risolte nelle consultazioni ufficiali né per convincere una personalità ad accettare il tentativo di formare il Governo (sul punto N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 111).

²⁹⁷ Per L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956, p. 33 è «consuetudine assai lodata che sulle consultazioni medesime sia serbato doveroso riserbo». Esplicative sono le parole di Leone nel 1955 «vorrei dire che il segreto sulle consultazioni è uno dei pochi ancora rigorosamente osservato in Italia. Perciò sono dolente di non potervi dire nulla». Sempre sull'onda della segretezza è da ricordare l'affermazione di De Nicola nel 1955, per il quale «mia antica norma è che chi ha l'onore di essere ricevuto per consultazioni dal Presidente della Repubblica, ha il dovere di non riferire quello che ha detto né quello che ha ascoltato». In realtà risulta che già nel periodo statutario i consultati riferissero sul contenuto dei colloqui con il Re (basti vedere i quotidiani nei giorni della crisi).

²⁹⁸ Come è stato notato relativamente alla formazione del governo Conte I da C. PINELLI, *Apunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 1 «mai il corridoio alla Vetrata del Quirinale era stato teatro di così esplicite dichiarazioni e discorsi: a parte i comunicati di prammatica, tutto si svolgeva, e tutto perciò si teneva, nell'omonimo studio. Mai slogan ultimativi lanciati da piattaforme mediatiche avevano condizionato in pari misura posizioni politiche manifestate dai partiti al Quirinale».

²⁹⁹ Ne parla N. SANDULLI, *op. cit.*, p. 111.

³⁰⁰ Nel 1964 il Quirinale dovette smentire le dichiarazioni dell'on. Roberti (MSI), che attribuivano al capo dello Stato un'opinione negativa su un incarico a Moro e sulla formula del centro-sinistra.

³⁰¹ G. MOTZO, *La procedura delle consultazioni nelle crisi di governo*, in AA.VV., *Il ruolo*, cit., pp. 28-31. Sulla necessità di una maggiore "trasparenza delle consultazioni", cfr. B. CARAVITA, *I poteri*, cit. (2012), p. 109.

colloqui, con l'ausilio dei servizi segreti, senza avvisare i consultati³⁰², ma ciò appare, si auspica, pura fantasia).

È stato lucidamente notato, infine, che le consultazioni permettono al consultante di fornire elementi al consultato. Non è inusuale, infatti, che sia «*il Presidente a fornire elementi nuovi di valutazione, influenti sulle decisioni degli organi e dei partiti politici*»³⁰³, aprendo scenari di intervento presidenziale nella crisi grazie al suo potere d'influenza.

Anche le tempistiche delle consultazioni sono rimesse alla discrezionalità presidenziale³⁰⁴, che potrebbe decidere di far raffreddare le animosità tra i partiti dilatandone i tempi³⁰⁵.

Sembra che la prassi delle consultazioni sia un chiaro esempio della sovrapposizione tra regole e regolarità nel diritto costituzionale³⁰⁶, dove la seconda resta centrale, pur non ritenendosi che una deviazione rispetto ad essa possa portare a una violazione concreta di una regola giuridica, tale da viziare il procedimento o da portare una responsabilità presidenziale.

5. Il mandato esplorativo e il pre-incarico

Il “mandato esplorativo” e il “pre-incarico” sono strumenti, nati in via di prassi, utili per far avanzare uno stallo politico in cui appare complessa la formazione di una maggioranza³⁰⁷. I due istituti, seppur accomunati da una dottrina minoritaria³⁰⁸, sono in realtà notevolmente diversi, ma per comprenderne meglio le differenze è opportuno analizzarli congiuntamente. In questo paragrafo l'indagine che

³⁰² G. NEGRI, *op. cit.*, p. 78.

³⁰³ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 830.

³⁰⁴ In senso critico rispetto all'uso del “tempo” nelle crisi gestite durante la Presidenza Mattarella, cfr. M. PODETTA, *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022, spec. pp. 81-87 (oltre al fatto che il “fattore tempo” sembra aver inciso, in modo inopportuno, anche sulla rielezione, pp. 99-109).

³⁰⁵ Comunicato del Quirinale, 3 ottobre 1974 («*Per dar tempo ai gruppi parlamentari di procedere alle riunioni da loro ritenute necessarie, il Capo dello Stato inizierà le consultazioni lunedì 7 ottobre, ore 10*») o, soprattutto, la nota verbale diffusa dall'Ufficio stampa del Quirinale il 7 gennaio 1976 («*Negli ambienti del Quirinale si fa rilevare che in rapporto alla gravità della situazione, il Presidente della Repubblica, fissando l'inizio delle consultazioni tra cinque giorni, ha voluto dare ai gruppi parlamentari e ai partiti la possibilità di procedere alle necessarie riunioni e valutazioni, perché siano in grado di presentargli indicazioni concrete per la soluzione della crisi*»).

³⁰⁶ Riprendendo A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in *Politica del diritto*, n. 1/2000, pp. 27-80.

³⁰⁷ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 683 parla di «*accidentale anello di congiunzione tra la fase delle consultazioni e la fase dell'incarico*».

³⁰⁸ *Ibidem*; A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 139, nota 95.

si propone è limitata alle caratteristiche dei due istituti e alla posizione che ricoprono all'interno del procedimento di gestione delle crisi, mentre l'uso concreto che ne è stato fatto dal capo dello Stato sarà affrontato nel capitolo successivo.

Il mandato esplorativo risponde essenzialmente all'esigenza di ridurre le difficoltà che il Presidente della Repubblica può incontrare nella gestione delle crisi di governo³⁰⁹. In particolare, nella c.d. Prima Repubblica, caratterizzata da un multi-partitismo estremo con governi di coalizione e da un sistema con una forte instabilità governativa, ma con una sostanziale stabilità elettorale dei partiti e il lento ricambio della classe politica³¹⁰, emergeva spesso una difficoltà nella risoluzione delle crisi ed era necessaria un'intensa opera di mediazione politica tra i partiti. Tale situazione si è ripresentata, però, anche a partire dal 2018, anno in cui si è tornati a un sistema elettorale a trazione proporzionale, anche se con un correttivo derivante dalla parte maggioritaria³¹¹.

Il mandato esplorativo consiste nell'affidare a una personalità di riconosciuta imparzialità il compito di approfondire ulteriormente le consultazioni presidenziali, al fine di verificare la disponibilità dei rappresentanti dei partiti a sostenere una certa compagine governativa. Tali soggetti sono sempre stati rinvenuti nei Presidenti delle due Camere, ai quali sono stati affidati tutti i mandati esplorativi nella storia repubblicana³¹². Tale istituto, che trova le radici nell'esperienza statutaria³¹³, è stato utilizzato per la prima volta nel periodo repubblicano nel 1957

³⁰⁹ Tale istituto, anche se contorni diversi, è utilizzato, come detto, in Belgio e Olanda (R. FICO, *Incontro con gli studenti del Seminario Tosi di Firenze. Intervento del Presidente della Camera dei deputati*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 25*, Torino, 2021, p. 4). Un cenno sul mandato esplorativo in Olanda si trova in C. CHIMENTI, *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1985, p. 183. L'art. 37 della Costituzione greca parla di "missione esplorativa", anche se è assimilabile al pre-incarico.

³¹⁰ F. CUOCOLO, *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo I, Milano, 1999, pp. 373-376.

³¹¹ La legge 3 novembre 2017, n. 165. *Ex plurimis* N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017; G. TARLI BARBIERI, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi.it, Focus Riforme istituzionali e sistema parlamentare* n. 1/2018.

³¹² *Contra* G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 848, secondo il quale il mandato può essere affidato anche a esponenti di partito e il preincarico può vedere il coinvolgimento del Presidente di una delle due Camere. Secondo l'autore il mandato può essere affidato, infatti, ad una personalità di spiccata qualificazione partitica, come del resto il preincarico può essere assegnato a personalità *super partes*. Inoltre, si parla in generale di "missioni esplorative", che possono concretizzarsi sia in un pre-incarico sia in un "incarico esplorativo".

Per una disamina di tutti i mandati esplorativi si permetta il rinvio a M. CECILI, *"Esploratori" nella giungla della crisi*, in *Federalismi*, n. 12/2019, pp. 8-27 (e alla tabella di sintesi a pp. 28-29, ripresa da S. BARGIACCHI, *Il mandato esplorativo: continuità ed evoluzioni durante l'ultimo settennato*, in S. PARIS [a cura di], *op. cit.*, pp. 40-41).

³¹³ Sclopis, dopo aver ricevuto l'incarico «era scivolato al ruolo di 'esploratore', ossia fu [...] il primo titolare di incarico 'esplorativo', alla ricerca cioè di un assetto per una compagine che non avrebbe però guidata» (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., p. 511).

con la missione a Merzagora durante la pseudo-crisi del governo Zoli. Nella prassi repubblicana il mandato esplorativo è stato sempre affidato, come detto, a uno dei due Presidenti delle Camere, in virtù della loro “particolare posizione”, dato che sono considerati, per l’ufficio ricoperto, *super partes*, in grado, quindi, di coadiuvare il capo dello Stato a raccogliere elementi in base ai quali valutare convenientemente prospettive di soluzione delle crisi governative. La nascita della crisi fuori dalle aule parlamentare potrebbe, infatti, non permettere al Presidente di avere a disposizione tutti i tasselli conoscitivi, che, adeguatamente posizionati, concorrono a delineare compiutamente il mosaico della formazione della nuova compagine ministeriale.

È degno d’interesse il fatto che il mandato al Presidente del Senato (carica cui sono state affidate la maggior parte delle missioni esplorative) è conferito, per parte della dottrina, in considerazione dell’art. 86 Cost.³¹⁴, vale a dire della norma che gli attribuisce «*le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle*». Eppure, tale interpretazione non prende in considerazione il fatto che la seconda carica dello Stato è legittimata a esercitare i poteri presidenziali solo in caso di assenza o di impedimento giuridico del titolare³¹⁵, tanto che una simile lettura non giustificerebbe i mandati affidati ai Presidenti della Camera. Inoltre, il “mandatario” nel procedimento della crisi non si riduce a una inutile controfigura del Presidente della Repubblica, o come un mero delegato, il che sarebbe del tutto inammissibile, dal momento che, come detto, in nessun caso i poteri presidenziali attinenti alla crisi possono costituire legittimamente oggetto di deleghe³¹⁶, essendo espressione diretta delle attribuzioni indefettibili del capo dello Stato. È evidente che la ragione della scelta dei Presidenti delle Camere stia nel fatto che questi sono titolari non solo di astratti poteri arbitrari, ma di precisi interessi politico-costituzionali³¹⁷, rendendoli naturalmente eleggibili dal capo dello Stato nello svolgimento del mandato esplorativo.

Il mandato esplorativo è un’attività che si concretizza essenzialmente nell’opportunità offerta alle forze politiche di nuovi e specifici contatti per mantenere o anche ampliare gli ambiti di un’eventuale trattativa, e nella correlativa decantazione della crisi, approfittando del carattere maggiormente informale connesso a questi nuovi colloqui. Secondo alcuni autori, il mandato esplorativo si concretizza in una sorta di consultazioni indirette e supplementari, che vanno ricondotte entro i limiti del «*consultare e riferire*»³¹⁸.

³¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 835. Lo stesso Gronchi sottolineò la “posizione particolare” che la Costituzione attribuisce al Presidente del Senato. Sul punto anche E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, pp. 509-510.

³¹⁵ P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 356.

³¹⁶ *Ivi*, p. 350 considera illegittimo il mandato esplorativo proprio perché viene interpretato come una delega di poteri presidenziali.

³¹⁷ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 142.

³¹⁸ G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 178.

Il pre-incarico, diversamente, è conferito dal Presidente della Repubblica a una personalità politica per accertare la possibilità di dare vita a una maggioranza di Governo presieduta dallo stesso pre-incaricato. Questo istituto sembra rispondere alla necessità di accertare la concreta possibilità di prospettive di risoluzione della crisi con la duplice finalità di mantenere un'ampia libertà di manovra e di non turbare eccessivamente i rapporti tra le forze politiche con eventuali incarichi ritenuti prematuri. A questo strumento si è ricorso nella storia repubblicana fin dal 1947 e da ultimo nel marzo 2013, quando, dopo le elezioni, Napolitano affidò il pre-incarico, poi revocato (o riassorbito³¹⁹), a Pierluigi Bersani³²⁰.

I due istituti, pur avendo elementi comuni, posseggono un *quid proprium* che li contraddistingue in maniera decisa. Il mandato esplorativo e il pre-incarico sono entrambi atti presidenziali in forma orale (a carattere eventuale) e sono strumentali a un migliore esercizio del potere presidenziale di nomina, ma le differenze sono notevoli. Innanzitutto tra mandato esplorativo e pre-incarico sembra mancare quel «*collegamento tra il compito che il capo dello Stato affida al personaggio cui è stato commesso di prendere contatto con le varie forze parlamentari, ed il futuro incarico di formare il governo*»³²¹, visto che il pre-incarico può essere considerato una promessa d'incarico al verificarsi di alcune condizioni, mentre il mandato esplorativo è un'integrazione delle consultazioni presidenziali, di cui condivide la presunta obiettività di colui che le svolge³²².

Anche i soggetti designabili per i due istituti sono diversi. Innanzitutto, secondo una certa dottrina, nel mandato esplorativo il designato dovrebbe essere imparziale, e ciò tenderebbe ad escludere un suo interesse diretto ad assumere la guida del Governo³²³, mentre per il pre-incarico sarebbero designabili, oltre ai soggetti suindicati³²⁴, anche tutte le personalità inserite nella dinamica politico-istituzionale, purché pronti a guidare un eventuale Governo.

³¹⁹ Come ha affermato lo stesso Bersani in un'intervista alla trasmissione *Dimartedì* il 2 aprile 2013.

³²⁰ Comunicato del Quirinale, 22 marzo 2013 («*Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha ricevuto questo pomeriggio, al Palazzo del Quirinale, l'onorevole dottor Pier Luigi Bersani, al quale ha conferito l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del Governo. Il Capo dello Stato ha invitato l'onorevole Bersani a riferire appena possibile*»).

³²¹ D. NOCILLA, *Preincarichi e missioni esplorative*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, p. 2806.

³²² L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1184, nota 37. Il mandato esplorativo è stato considerato da B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri*, cit. (2012), p. 104 una superfetazione o un orpello.

³²³ Caratteristiche che la dottrina ritrova nei Presidenti delle Camere.

³²⁴ Il 13 marzo 1970 fu affidato un pre-incarico a Fanfani, con un comunicato che poteva far pensare ad un mandato esplorativo: «*Il capo dello Stato ha ricevuto [...] il presidente del Senato, onorevole professor Amintore Fanfani. Il Presidente della Repubblica, ritenendo necessario un ulte-*

Significative sono le parole di Merzagora nel 1957, quando gli fu affidato il primo mandato esplorativo della storia repubblicana: «*nel suo alto senso di responsabilità, il capo dello Stato ha ritenuto opportuna una ulteriore, approfondita indagine esplorativa sulle effettive e concrete possibilità di comporre un governo di centro. E ora un chiarimento: perché ho richiesto al capo dello Stato la condizione che io mi escluda a priori dalla possibilità di comporre un governo? Ecco la risposta: 1) il Presidente del Senato rappresenta un'estrema riserva e le riserve non si spendono prima del capitale; 2) perché desidero essere assolutamente obiettivo, e, per essere tale, non voglio avere il minimo interesse positivo o negativo nell'adempimento del mio mandato*»³²⁵.

Questa ricostruzione da parte dell'allora Presidente del Senato è stata riportata perché sembra che abbia fortemente influenzato la lettura del mandato esplorativo, ponendo dei vincoli che tutti gli "esploratori" successivi hanno ritenuto validi e attuali.

Il mandato esplorativo comporta che il soggetto che abbia ricevuto l'invito a compiere tali approfondimenti degli intendimenti delle forze politiche debba attenersi scrupolosamente ed esclusivamente alle eventuali indicazioni fornitegli dal capo dello Stato³²⁶ e di riferirgli sull'esito dei colloqui in modo dettagliato e obiettivo. A dimostrazione di ciò sono eloquenti le parole di Spadolini risalenti al 1989, il quale disse che «*rispondo solo al Presidente della Repubblica, e non ai partiti o alle correnti del partito, dei caratteri e dei limiti del mio mandato*»³²⁷.

Una simile situazione non sembra caratterizzare, invece, il pre-incarico, dovendo il soggetto a cui viene affidato prendere accordi, svolgere proprie trattative con le forze politiche scelte dal pre-incaricato stesso (probabilmente solo con quelle che ritiene vogliano sostenere il Governo), con un compito propedeutico a realizzare le condizioni di una maggioranza precostituita, necessarie per accedere all'incarico pieno e quindi alla formazione del Governo. Per parte della dottrina il primo pre-incarico fu affidato nel luglio 1953, quando Einaudi incaricò De Gasperi di «*sondare, in contatti con i rappresentanti delle varie forze poli-*

riore esame degli orientamenti delle varie forze parlamentari sulla base degli elementi di giudizio emersi e dalle posizioni assunte dai rappresentanti politici, ha conferito al senatore Fanfani, che ha accettato, l'incarico di prendere i necessari contatti per la formazione del nuovo Governo». Solo la specificazione di Fanfani risolse i dubbi lessicali. Il tentativo riuscì ad avvicinare le forze politiche e dal successivo "pre-incarico" a Rumor scaturì un Governo.

³²⁵ Nel caso specifico quell'incarico fallì poiché i liberali ritennero il mandato esplorativo incostituzionale, proprio per il motivo che Merzagora non avrebbe potuto ricevere l'incarico di guidare il Governo.

³²⁶ Tali indicazioni, almeno nella Prima Repubblica, non erano esplicitate. Le formule politiche, però, erano legate al contesto: ad esempio, nel 1957 Merzagora doveva solo accertare le possibilità per la realizzazione di un Governo quadripartito con DC, PSDI, PRI e PLI.

³²⁷ R. ORRÙ, *Note in tema di mandato esplorativo*, in *Diritto e società*, n. 4/1989, p. 680, nota 39.

tiche, gli orientamenti rispetto a un programma di Governo»³²⁸, anche se sembra preferibile rinvenirlo nel maggio 1947 quando De Nicola (pre-)incaricò Vittorio Emanuele Orlando³²⁹.

Dunque, con riguardo alla funzione dei due istituti, sembra potersi condividere che «nel caso del mandato esplorativo si tratta di raccogliere informazioni, “in modo da avere una visione più completa ed aggiornata degli orientamenti delle forze politiche” per consentire al Presidente della Repubblica di prendere una decisione (anche) in ordine alla scelta dell’incaricato, mentre, nel caso del pre-incarico si tratta di una fase potenzialmente prodromica al conferimento dell’incarico, una volta che si siano verificati i fatti cui esso è condizionato»³³⁰.

Entrambi gli istituti consentono al Presidente della Repubblica di essere il ancora il vero *dominus* della crisi, potendo intervenire nella composizione della stessa tramite il suo *intuitus personae* e il suo potere di persuasione, che perderebbe con un incarico “pieno”. In quest’ultima ipotesi, il Presidente della Repubblica rimarrebbe, infatti, escluso da ogni valutazione finale sulla nomina nel caso di scioglimento positivo della riserva. Nel pre-incarico, invece, la definitiva accettazione dell’incarico e la conseguente nomina rimangono subordinate a un’ulteriore valutazione della situazione da parte del Presidente della Repubblica, tanto che successivamente al pre-incarico il capo dello Stato potrebbe raccogliere maggiori elementi sul programma e sull’organizzazione del futuro Governo. Se il mandato esplorativo ha successo, il capo dello Stato può incaricare (o anche pre-incaricare se è necessario un ulteriore avvicinamento tra le forze politiche) il candidato su cui si è coagulato il maggior consenso delle forze politiche. Il pre-incarico, in teoria, potrebbe raggiungere l’obiettivo di avvicinamento tra i partiti, ma facendo emergere che un ulteriore soggetto che raccolga un maggior consenso tra le forze politiche pronte ad allearsi, tanto che in quel caso potrebbe essere quest’ultimo a essere incaricato, anche grazie al lavoro del pre-incaricato (come avvenne nel marzo 1970³³¹), avvicinandosi a un mandato esplorativo “atipico”.

In caso negativo, cioè che i tentativi di mandato esplorativo e pre-incarico

³²⁸ *Il comunicato*, in *La Stampa*, 3 luglio 1953; M. OLIVETTI, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in Cammino*, 9 maggio 2014, p. 25. Lo stesso autore ha recentemente rettificato la propria posizione segnalando che «De Nicola, senza procedere ad un nuovo giro di consultazioni conferiva a Vittorio Emanuele Orlando quello che potrebbe essere definito un pre-incarico o un mandato esplorativo» (M. OLIVETTI, *Il Cancelliere*, cit., pp. 147-148).

³²⁹ Cfr. F. MOHRHOFF, *Crisi*, cit., p. 61; *La Stampa*, 22 maggio 1947, p. 1, dove si afferma che Orlando stava operando dei sondaggi, tanto che fu definito «simulacro di mandato del tutto privato e curiosamente interlocutorio» (*La Stampa*, 23 maggio 1947, p. 1).

³³⁰ M. OLIVETTI, *Il tormentato*, cit., pp. 26-27.

³³¹ In quel caso, prima dell’incarico a Rumor, Saragat aveva affidato due pre-incarichi a Moro e Fanfani.

siano risultati infruttuosi, il Presidente potrebbe svolgere un altro giro di consultazioni, individuando un nome per una soluzione istituzionale e di garanzia, oppure azionando altri poteri che la Costituzione gli attribuisce (ad esempio, lo scioglimento delle Camere).

Ovviamente in una crisi possono essere utilizzati sia il mandato esplorativo sia il pre-incarico e a entrambi gli istituti possono essere apposte scadenze temporali (ravvicinate, raramente con termini perentori³³², ma anche prorogate³³³) entro cui i designati devono riferire al capo dello Stato. Sia nel caso di insuccesso sia se non venga rispettato il termine, il Presidente della Repubblica può ritenere conclusa la missione e utilizzare tutte le sue prerogative³³⁴.

6. L'incarico

Dopo le consultazioni (o successivamente il conferimento di un pre-incarico o di un mandato esplorativo), il capo dello Stato, qualora non voglia (o non possa) respingere le dimissioni dell'Esecutivo con un rinvio alle Camere, affida l'incarico di formare il Governo a chi è stato individuato attraverso gli strumenti citati oppure a chi ritenga che possa sbloccare lo stallo politico-istituzionale. In effetti, mentre può apparire «*ovvio che il presidente della Repubblica, debba, nello scegliere la persona incaricata di costituire il gabinetto, aver riguardo alla possibilità che il designato sia atto a procacciare a sé e al suo gabinetto il consenso delle due camere del parlamento*»³³⁵, è anche vero, allo stesso tempo, che «*non pare*

³³² Come avvenne nei mandati esplorativi del 1969 a Fanfani o del 2018.

³³³ Ad esempio, si pensi alla proroga richiesta e concessa a Segni nel 1955 (si trattava di un pre-incarico).

³³⁴ Chiare in questo senso le parole del comunicato quirinalizio del 28 marzo 2013 dopo l'esito negativo del pre-incarico a Bersani: «*Il Presidente della Repubblica si è riservato di prendere senza indugio iniziative che gli consentano di accertare personalmente gli sviluppi possibili del quadro politico-istituzionale*». Sulla revoca dell'incarico all'allora segretario Pd, che formalmente non sembrava avervi rinunciato (tanto che dichiarò «*a questo punto, semplicemente, il Presidente ha ritenuto di condurre immediatamente, direttamente dei suoi accertamenti*»), si rinvia a B. CARAVITA, *In attesa del nuovo Presidente*, in *Il Tempo*, 31 marzo 2013 («*C'è un Governo, ma non c'è più, come invece sostiene il Pd, un Presidente incaricato ovvero preincaricato, che si troverebbe solo in una situazione di congelamento e potrebbe sempre essere 'scongelato'. Si tratta di una interpretazione palesemente sbagliata. Infatti, Bersani non aveva ricevuto l'incarico di formare il Governo, bensì solo "l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo" ed era stato invitato a riferire nel tempo più breve possibile; il 28 marzo il Segretario generale della Presidenza ha dichiarato che l'on. Bersani ha riferito [al Presidente] l'esito delle consultazioni svolte a seguito dell'incarico conferitogli lo scorso 22 marzo, consultazioni il cui esito non è stato risolutivo: è evidente che l'incarico era stato svolto, con esito negativo, e dunque era concluso. E se Bersani non ha rinunziato, è solo perché il 22 marzo non aveva accettato l'incarico*»).

³³⁵ L. EINAUDI, *op. cit.*, p. 33.

possa desumersi regola nel sistema per cui egli debba ritenersi giuridicamente obbligato a scegliere il leader della maggioranza o, comunque, la persona segnalata dagli esponenti della maggioranza stessa nel corso delle consultazioni»³³⁶.

L'incarico si trova «in intimo collegamento con l'essenza del potere di nomina, per l'esplicazione del quale l'incarico serve, in maniera immediata, a porre le premesse»³³⁷ e questo legame è talmente stretto che è necessario domandarsi, innanzitutto, che posizione abbia l'incarico all'interno della procedura per la gestione della crisi di governo.

L'incarico è una «delle più delicate e forse la più autonoma delle funzioni presidenziali»³³⁸, dove i limiti politici non hanno «nessuna rilevanza [...] sul piano giuridico»³³⁹, mentre assume un'importanza centrale il fatto che da questo momento si realizza l'emersione ufficiale di chi dovrà, con la propria attività, tentare di concludere e concretizzare il lavoro preparatorio (di raccolta delle ragioni che hanno condotto alla crisi e delle possibili soluzioni) del capo dello Stato. Inoltre, l'incarico si impegna in un doppio lavoro: costruire sia un accordo di governo (e, quindi, una determinazione preliminare dell'indirizzo politico) sia stilare, sulla base del primo, la lista dei ministri³⁴⁰.

Secondo una parte della dottrina «l'incarico non ha più ragione di essere nel procedimento per la formazione del governo, quale è statuito dalla costituzione: il capo dello Stato deve infatti nominare il presidente del consiglio perché questi possa proporre i membri del governo che egli intende costituire. Sarebbe assurdo allora che il presidente della repubblica prima emanasse un decreto con cui conferisce l'incarico per poi – un giorno o due dopo – nominare il presidente del consiglio»³⁴¹. Seguendo tale interpretazione, infatti, «con il procedimento di formazione del governo [...] si viene ad instaurare uno hiatus nella continuità del governo in quanto, accettate le dimissioni del presidente e del ministero uscente il capo dello Stato dovrà emanare il decreto di accettazione delle dimissioni prima del decreto di nomina del nuovo presidente, al quale seguirà, dopo un certo periodo di tempo, la nomina dei nuovi ministri»³⁴².

³³⁶ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 75, nota 123. *Contra* A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 94 secondo cui per correttezza istituzionale la scelta sarebbe vincolata al leader della forza di maggioranza, mentre, seguendo la tradizione statutaria, in caso di dimissioni a seguito di un voto parlamentare dovrebbe essere incaricato colui che ha «capeggiato» l'opposizione.

³³⁷ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 74.

³³⁸ A.M. SANDULLI, *Il Presidente*, cit., p. 159.

³³⁹ *Ibidem*.

³⁴⁰ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 91; A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 111.

³⁴¹ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 98.

³⁴² *Ivi*, pp. 99-101. Secondo questa lettura potrebbe essere configurabile, seppur transitoriamente, una coesistenza tra il nuovo Presidente del Consiglio e i ministri del Gabinetto dimissionario («come crediamo che debba avvenire perché ci pare da escludere che il governo possa essere ridotto al solo presidente del consiglio, sia perché si verrebbe a creare un organo che la nostra costituzione non prevede», p. 101).

La nuova prassi attuata dal 1957 ha permesso di superare le criticità citate e consente di riflettere sulla reale natura dell'incarico che si celava dietro il decreto presidenziale. L'origine dell'incarico è rinvenibile già agli albori dell'epoca statutaria³⁴³ e aveva il carattere di atto privato³⁴⁴, visto che consisteva inizialmente in una lettera autografa³⁴⁵, anche se poi venne ben presto pubblicizzato sulla Gazzetta Ufficiale³⁴⁶. L'impostazione statutaria si poggiava sul fatto che era necessario affidare a una personalità le redini del Governo "del Re", su cui quest'ultimo, come noto, manteneva un controllo e il potere di revoca. Per permettere che un privato cittadino potesse presentarsi ai notabili e ai parlamentari per formare un Governo "in nome del Sovrano" era necessario, ovviamente, un atto di autorizzazione del Re a prendere contatti con le forze politiche.

La prassi è stata seguita senza soluzione di continuità nel periodo repubblicano e bisogna domandarsi quale sia ancora natura di questo atto, vista la nuova posizione nell'ordinamento dell'Esecutivo e del capo dello Stato. L'incarico appare un sub-procedimento della nomina³⁴⁷, anche in considerazione del fatto che è necessario giungere a una soluzione unitaria della crisi, non potendo essere nominato il solo Presidente del Consiglio, in attesa dei ministri. Come segnalato, però, l'incarico non può assurgere a fase della procedura, perché, anche dopo averlo affidato, niente impedisce, in caso di fallimento, il successivo respingimento delle dimissioni dell'Esecutivo, mancando, quindi, la caratteristica

³⁴³ L. ELIA, *Appunti*, cit., pp. 1172-1175, nota 11. Si pensi che già il 5 marzo 1848 Sclopis aveva ricevuto l'incarico di formare un Governo (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, 2016, pp. 217-218).

³⁴⁴ M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, pp. 643-644 («*Allorché il Capo dello Stato, dopo aver consultato le persone che ha stimate a ciò più idonee e sono d'ordinario i presidenti delle due Assemblies, ed i principali uomini politici dei vari partiti si è determinato nella scelta del personaggio incaricato di formare il nuovo Gabinetto, suole a questi affidare tale incarico privatamente: e non è che dopo che egli sia riuscito in tutto o in parte nel ricevuto incarico, che suole avere la nomina per il portafoglio che avrà riservato per sé, controfirmata dal presidente del Gabinetto dimissionario, o anche da un altro dei ministri appartenenti al detto Gabinetto*»); S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 17.

³⁴⁵ Dopo i primi incarichi assegnati oralmente, si consolidò l'uso di una lettera. In tal senso C. CALVI, *Storia dei governi d'Italia e della loro politica dal 1815 ai nostri giorni narrata al popolo*, vol. 3, Firenze, 1866, pp. 70-71, riporta le fasi dell'incarico a Revel di formare il Ministero con Merlo o con Gioberti (il Governo fu guidato poi da Alfieri di Sostegno). Nell'ottobre del 1922 il Sovrano, su richiesta di Mussolini che si trovava a Milano, fece telegrafare dal Primo aiutante di campo, gen. Cittadini, l'intenzione di affidargli l'incarico (cfr. P. ROSSI, *Storia d'Italia dal 1914 ai giorni nostri*, Milano, 1973, p. 123, «S.M. il Re la prega recarsi al più presto a Roma, desiderando darle l'incarico di formare il ministero. Ossequi. Cittadini»).

³⁴⁶ Si pensi all'incarico affidato al gen. Cialdini apparso nella sezione *Diario* della Gazzetta Ufficiale del 4 dicembre 1869, p. 2 («*Il mandato da comporre il Ministero, rinunziato ieri dall'onorevole Lanza, è stato da S.M. affidato ieri stesso a S.E. il generale Enrico Cialdini*»). Sulla vicenda si rinvia a C. MANFREDI, *Enrico Cialdini. Note biografiche*, Roma, 1892, p. 86.

³⁴⁷ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 86. *Contra* A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 112, basandosi sulle attività che l'incaricato svolge; S. BARTOLE, *Governo*, cit., p. 643 considera l'incarico una fase autonoma del procedimento.

propulsiva che ogni fase del procedimento deve avere, cioè l'irreversibilità verso l'atto finale coerentemente con l'*iter* seguito (e tale logicità mancherebbe se il capo dello Stato respingesse le dimissioni dopo aver tentato di formare un nuovo Gabinetto). Inoltre, anche se mancasse l'incarico, la nomina non sarebbe viziata e sarebbe pienamente valida³⁴⁸.

La dottrina ha ricondotto l'incarico a un atto di designazione³⁴⁹ poiché «*il vero e proprio atto di nomina si avrà invece solo allorché si sarà completata la formazione del Gabinetto*»³⁵⁰, ma è stata sottolineata la difficoltà, innanzitutto logica, di accettare una designazione fatta dal capo dello Stato a se stesso³⁵¹. Anche la lettura della delegazione del potere di risoluzione della crisi all'incaricato non appare idonea, soprattutto perché «*non spetta al Presidente della Repubblica scegliere i ministri e concordare con essi un programma politico*»³⁵², non potendosi prevedere nessun "bicefalismo" nel nostro Esecutivo³⁵³. L'incarico è stato avvicinato, inoltre, a una nomina condizionata al fatto che le trattative per la formazione del Governo abbiano esito positivo³⁵⁴, ma ciò non è in linea con il modello costituzionale, visto che, altrimenti, la nomina non sarebbe altro che una conferma dell'incarico, ma è solo dalla nomina che l'incaricato diventa effettivamente titolare dello *status* di Presidente del Consiglio³⁵⁵.

Si è tentato di configurare l'incarico anche come un «*conferimento di una funzione di natura organizzatoria*»³⁵⁶, che, altrimenti, sarebbe ricompresa nei po-

³⁴⁸ Come riconosce anche L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1176, che rinvia nell'incarico un modo per evitare forme di antieconomicità e l'inutile realizzazione «*atti solenni*».

³⁴⁹ P. VIRGA, *Diritto* (ed. 1979), cit., p. 206, secondo cui l'incarico «*costituisce un atto di designazione, da cui deriva per il designato il potere di compiere la sua scelta politica per la composizione del nuovo governo e per il Presidente della Repubblica il dovere di far luogo alla nomina del designato, allorché il tentativo di formare un governo poggiato su una adeguata base parlamentare abbia avuto successo*». Sul valore della designazione, si rinvia a IDEM, *Il Partito*, cit., pp. 123-131. Anche A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 111 utilizza il termine "designare", ma non rientra tra i fautori di questa ricostruzione.

³⁵⁰ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 39.

³⁵¹ Per ulteriori critiche, basate sul valore della controfirma dell'atto di incarico, cfr. A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 99, nota 35.

³⁵² L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1181. Tale impostazione poteva trovare una logica nel sistema statuario, dove il Governo era "del Re", ma tale legame è stato reciso nel sistema repubblicano.

³⁵³ Nei fatti, però, si registrano altre tendenze. Per M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista Aic*, n. 3/2022, p. 189 «*l'esperienza recente conferma [...] la configurazione "dualista" della forma di governo parlamentare italiana*».

³⁵⁴ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 39 ricollega, erroneamente, a V. MICELI, *op. cit.*, p. 102 e G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni*, cit., p. 565 questa teoria (come già notato da L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1181, nota 29).

³⁵⁵ M. GALIZIA, *Studio*, cit., pp. 77-78.

³⁵⁶ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1181. Analogamente A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965, pp. 131-132; L. VOLPE, *Considerazioni in margine alla formazione del III Governo Moro*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967, p. 188, nota 41.

teri del solo Presidente del Consiglio. Infatti, se non ci fosse questa “anticipazione”, si creerebbe una sfasatura con la successiva e necessaria nomina dei ministri, visto che è necessario formare un Governo composto «ab initio di tutti i suoi elementi (Presidente del Consiglio, ministri, Consiglio dei ministri)»³⁵⁷. Questa lettura è stata criticata perché si avvicina a uno «spostamento di competenza [...] che si verifica quando l'attività di esecuzione per una stessa materia viene separata dall'attività di alta amministrazione e di direzione per essere affidata a figure soggettive diverse che divengono, appunto, affidatarie di funzioni altrui»³⁵⁸, esponendola agli appunti proposti per la citata teoria della delegazione.

Si è sviluppata, quindi, l'interpretazione dottrinarina che vede l'incarico come una “credenziale” per legittimare l'incaricato³⁵⁹, ponendo il prescelto «in una

³⁵⁷ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1181.

³⁵⁸ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., pp. 64-65.

³⁵⁹ F. COSENTINO, *I poteri del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio*, in *La Stampa*, 15 giugno 1957, p. 3. La lettera merita di essere riproposta integralmente: «Caro Direttore, le recenti dichiarazioni del Presidente della Repubblica sulla natura e sui limiti dei propri poteri in materia di nomina del presidente del Consiglio e le interpretazioni che vi hanno fatto seguito, mi inducono a pregarla di voler ospitare alcune mie note su tale argomento, redatte non già con la pre-sunzione di voler chiarire, bensì con l'intento di apportare un modesto contributo all'impostazione di un problema che certo merita approfondito esame e serena discussione. La Costituzione si limita a prescrivere che “il presidente della Repubblica nomina il presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i ministri”; tutte le attività, quindi, del Capo dello Stato che sogliono precedere l'emanazione del decreto di nomina hanno natura e contenuto costituzionali, ma appartengono alla prassi ed alla consuetudine, non alla Costituzione vera e propria. Fanno parte di tali attività le consultazioni (che invece la Costituzione francese prescrive espressamente) ed il conferimento dell'incarico formale oppure del cosiddetto pre-incarico, e cioè incarico preliminare per sondaggio. Per consuetudine acquisita ed ormai consolidata, la accettazione delle dimissioni del gabinetto ha luogo mediante decreto che arrega la stessa data del decreto di conferimento dell'incarico formale (il pre-incarico, invece; non comporta decreto); a sua volta il decreto di accettazione delle dimissioni reca sempre una norma rivolta a stabilire che il presidente ed i ministri dimissionari rimarranno in carica per gli affari di ordinaria amministrazione fino alla nomina dei successori. Donde la logica conseguenza che il decreto di conferimento dell'Incarico non dà vita all'organo “presidente del Consiglio designato” (come erroneamente è stato detto) al quale solo competerebbe ogni azione per risolvere la crisi ministeriale, ma costituisce una semplice credenziale destinata a legittimare l'operato di colui che ha ricevuto l'incarico stesso. Solo quando l'incaricato si dichiara in grado di sciogliere la riserva che sempre accompagna il conferimento (e di cui è data pubblica conoscenza attraverso il comunicato diramato alla stampa) il Capo dello Stato firma il decreto di nomina del presidente del Consiglio; questo usa sottoporli contestualmente i decreti di nomina dei ministri, ed è in tale momento che cessa di avere vita il vecchio gabinetto rimasto in funzione per gli affari correnti e che il governo nuovo entra in carica, assumendo poi le funzioni pieno jure col giuramento prestato nelle mani del Presidente della Repubblica. Chiaro, dunque, che fino a quando non intervenga l'atto di nomina del presidente del Consiglio, il Capo dello Stato non ha soltanto il diritto, ma il dovere di non disinteressarsi della situazione e delle vicissitudini dell'incaricato, la cui funzione consiste soltanto nell'assumere tutti gli elementi di giudizio utili alla costituzione di un nuovo governo, per riferirne al Presidente della Repubblica. Spetta sempre a quest'ultimo di accettare o meno l'eventuale scioglimento della riserva, firmando oppure no il decreto di nomina; che è tipico atto autonomo; e cioè d'iniziativa presidenziale, non proposto da

alcuno e solo controfirmato dal presidente del Consiglio entrante (nell'antico Ordinamento Albertino, invece, l'atto era proposto dal presidente dimissionario).

Sotto questo profilo, riesce agevole constatare come la nascita di un nuovo Governo sia la risultante di una intensa collaborazione fra il Capo dello Stato – che ne assume la responsabilità morale, in maggiore o minor grado a seconda delle situazioni politiche contingenti obiettivamente valutate – e la persona che ha ricevuto l'incarico. È evidente, infatti, che i problemi relativi al programma ed alla struttura del gabinetto assumono un più marcato rilievo, nei riguardi della responsabilità morale del Capo dello Stato verso il Paese ed il Parlamento, nel caso di governo minoritario a cui solamente il programma o la struttura, o entrambi tali elementi congiuntamente, possono consentire di affrontare il voto delle Camere con ragionevoli e validi margini di probabilità; ed è anche evidente che il Presidente della Repubblica, durante le consultazioni, non può limitarsi a chiedere nominativi o simpatie per l'una o l'altra formula, ma deve estendere la sua indagine fino ad acquisire tutti gli elementi di giudizio, formali e sostanziali, utili a facilitare il successivo compito dell'incaricato. Nessun eccesso di potere, quindi, si può ravvisare nella collaborazione fra Presidente della Repubblica ed incaricato, né in quelle condizioni od anche in quei suggerimenti che a quest'ultimo venissero posti per l'espletamento del mandato, e ciò per due buone ragioni: la prima, che nessuno è tenuto ad accettare un incarico del genere; la seconda, che l'incaricato diviene capace di formulare proposte costituzionalmente rilevanti soltanto dopo che abbia ricevuto il decreto di nomina. Inoltre si deve tenere presente che anche le proposte per la nomina dei ministri debbono ottenere la firma del Capo dello Stato: sono infatti, questi decreti, veri e propri atti complessi la cui validità è subordinata al concorso delle due manifestazioni di volontà del Presidente del Consiglio che propone e del Capo dello Stato che, approvando, aderisce all'atto e lo rende perfetto. Quanto ai paralleli che da più parti si sono istituiti con la Costituzione francese su tale argomento, basta ricordare che in Francia il Presidente della Repubblica "designa" (non nomina) il Presidente del Consiglio; questi «sceglie» i membri del suo gabinetto e ne fa conoscere la lista all'Assemblea Nazionale, davanti a cui si presenta per ottenerne la fiducia sul programma e sulla politica che si ripromette di perseguire; rimane intanto in carica, per l'ordinaria amministrazione, il ministero dimissionario. Il nuovo governo assume la pienezza dei poteri solo dopo che abbia ottenuto il voto di fiducia, il quale ha quindi natura di vera e propria condizione sospensiva di validità, laddove in Italia ha carattere di condizione risolutiva. Direi anzi che il voto favorevole dell'Assemblea Nazionale francese, in quanto costituisce il governo pieno jure (che cioè, come ha detto il Presidente Gronchi, può dirsi «formato»), presenta analogia – nell'ordinamento italiano – con l'atto di nomina formale del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato e con il coevo atto di nomina dei ministri. La verità è che l'ordinamento costituzionale francese, pur appartenendo al grande genus dei regimi parlamentari (poiché è fondato sul rapporto di responsabilità fra le Camere ed il governo) ha forti caratteristiche assembleari; come rivela altresì il sistema di scioglimento della Assemblea, che è del tipo cosiddetto "semiautomatico", in quanto si basa sul presupposto obbligatorio del verificarsi di eventi predeterminati (due crisi ministeriali derivanti da voti di sfiducia nel corso di diciotto mesi). Non basta, in verità, la presidenza del Consiglio dei Ministri – che è poi meramente formale – per dare contenuto alla figura del Presidente della Repubblica francese la cui Costituzione risente ancora gli influssi per così dire "convenzionalistici" degli ordinamenti post-rivoluzionari della fine del secolo XVIII; il Presidente francese, sotto questo profilo, ha tratti più di un sovrano costituzionale che regna e non governa, che non di organo attivo e detentore di poteri esercitabili in via autonoma. Tale è, invece, il Presidente della Repubblica italiana, al quale i poteri autonomi di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere conferiscono una precisa – e dalla dottrina ormai bene individuata – natura di organo detentore di un vero e proprio potere di equilibrio politico costituzionale; funzione questa che trova corrispondenza nel potere di equilibrio giuridico costituzionale proprio della Corte Costituzionale. Non è quindi azzardato sostenere che nell'ordinamento italiano esiste una funzione costituzionale esercitata da due organi: la Corte ed il Presidente della Repubblica».

posizione giuridica che lo abilita a svolgere quell'attività organizzatori che gli consentirà di dichiararsi pronto a formare il governo e quindi, anzitutto, ad accettare la nomina presidente del Consiglio»³⁶⁰, ma tale ricostruzione rischia di estendere in maniera eccessiva i poteri del capo dello Stato (quasi come agli albori dello Statuto) e ridurre quelli dell'incaricato.

Neppure il tentativo di inquadrare l'incarico come una promessa di nomina³⁶¹, a cui va legata, però, una funzione organizzatoria, convince appieno. L'incarico, a differenza di quanto previsto per il promissario nel diritto privato, non comporta un diritto soggettivo alla nomina³⁶², tanto che questa dottrina non ritiene che «l'incaricato sia abilitato ad adire la Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzioni»³⁶³. Infatti, escludendo che si tratti anche di un interesse legittimo, è stato sostenuto che «l'incarico-promessa non fa sorgere un vero rapporto giuridico tra Presidente della Repubblica ed incaricato: si ha invece, una di quelle ipotesi, frequenti nel diritto pubblico, e non inesistenti nel diritto privato, in cui ad una posizione di soggezione di un organo, titolare di un dovere, discendente direttamente da prescrizioni di diritto obiettivo, non corrisponde il titolare di una posizione attiva»³⁶⁴. In questa ricostruzione, l'attività organizzatoria non è l'oggetto dell'atto di incarico, ma deriva da quest'ultimo e si sottolinea «il carattere di atto non meramente interno dell'incarico, e la natura meramente di fatto delle attività che l'incaricato svolge»³⁶⁵ nel sistema costituzionale³⁶⁶.

L'incarico è stato definito, infine, come «investitura di un ufficio sui generis, a carattere temporaneo, destinato allo svolgimento di un'attività la cui rilevanza si esplica nei confronti del successivo atto di nomina del Presidente del Consiglio (e poi dei ministri)»³⁶⁷. L'incarico dovrebbe permettere una più semplice adozione dell'atto principale, cioè la nomina, sulla base di un'attività politica di carattere eminentemente organizzatorio (la trattativa programmatica con i partiti), riconoscendo una rilevanza esterna a questa attività³⁶⁸. Sviluppando questa lettura, si è preferito ricondurre, inoltre, l'incarico ad un *munus*, pubblico, «che è una figura organizzatoria elementare [anzi] la "specie più elementare di ufficio" in cui conta più l'imputazione degli effetti che il problema classificatorio dei rapporti con

³⁶⁰ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 65.

³⁶¹ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 880 segnala che «è chiaro il richiamo ad un istituto di natura privatistica va inteso con una certa elasticità».

³⁶² *Ivi*, p. 881.

³⁶³ *Ibidem*, nota 186.

³⁶⁴ *Ivi*, p. 882.

³⁶⁵ *Ivi*, p. 884.

³⁶⁶ Questa dottrina esclude la possibilità e l'ammissibilità di un Governo minoritario "di lotta", cfr. *Ibidem*, nota 191.

³⁶⁷ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 32.

³⁶⁸ *Ivi*, p. 33.

*altri organi o con persone giuridiche»*³⁶⁹. In tale contesto, quindi, il *munus* pubblico del Presidente incaricato è legato alla formazione della lista dei ministri e del programma, sempre, però, in posizione ausiliaria rispetto al capo dello Stato, cui spetta il potere finale di nomina³⁷⁰.

Come emerge dalle molteplici riflessioni sviluppate dalla dottrina, l'incarico è un atto estremamente importante, perché permette, come detto, una cesura nella procedura della gestione della crisi, con l'individuazione del nuovo soggetto a cui è demandata la risoluzione della crisi. Il capo dello Stato non resta più il principale protagonista della procedura, perché lascia spazio alla politica e alla necessità che i partiti costruiscano un programma sul quale accordarsi. Proprio i rapporti tra capo dello Stato e incaricato possono far capire quale sia la reale natura dell'incarico, tanto che appare opportuno presentare due esempi su come sia stato interpretato concretamente questo legame. In un primo periodo, influenzato dall'importante risultato elettorale ottenuto dalla Democrazia Cristiana nel 1948, gli interventi nei confronti dell'incaricato furono poco rilevanti (o, comunque, non rilevabili dall'esterno), come se il capo dello Stato fosse consapevole della sua estraneità dalla direzione politica dello Stato. L'allora capo dello Stato, Einaudi, affermò, però, che «*ho dato [...] alla norma dell'art. 95 Cost., per cui "il presidente del consiglio dei ministri dirige la politica generale del governo", una interpretazione che, forse, è più larga della lettera della Costituzione, ma che ritengo conforme al sistema voluto dal Costituente: la politica del paese spetta al governo il quale abbia la fiducia del Parlamento, e non al presidente della Repubblica»*³⁷¹, anche se poi in realtà, all'apertura della II legislatura, con un risultato elettorale più frammentato, il capo dello Stato intervenne in maniera decisiva nella vita politica del Paese³⁷². La riflessione einaudiana fu apertamente superata dall'interpretazione dei poteri presidenziali operata da Gronchi³⁷³, il quale non mancò di rilevare pubblicamente la propria competenza a determinare, in via generale, la politica nazionale. Per ciò che riguarda specificatamente i rapporti con l'incaricato sono particolarmente rilevanti le dichiarazioni rilasciate dallo stesso capo dello Stato in occasione delle crisi del maggio-giugno 1957, del giugno-luglio 1958 e del gennaio-febbraio 1959. Ad esempio, per l'allora capo

³⁶⁹ G. PITRUZZELLA, *Art. 92*, cit., pp. 80-81.

³⁷⁰ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 147.

³⁷¹ L. EINAUDI, *op. cit.*, p. XIV.

³⁷² Durante la formazione del governo Pella (momento eccezionale durante il settennato di Einaudi), per la prima volta il capo dello Stato suggerì anche i nomi di alcuni ministri: l'economista Costantino Bresciani Turrone al Commercio estero, Modesto Panetti alle Poste, l'avv. Salvatore Scoca (Riforma Burocratica) e Antonio Azara (Grazia e Giustizia).

³⁷³ Teoria rafforzata dal saggio di P. BARILE, *I poteri*, cit., 295-357 con la teorizzazione del c.d. *indirizzo politico costituzionale* (poi ridefinito dallo stesso Barile "potere di impulso all'attuazione costituzionale", cfr. D. GALLIANI, *op. cit.*, pp. 196-197).

dello Stato «*quello che importa non sono le formule, le quali debbono essere considerate strumenti per raggiungere delle finalità, e le finalità, secondo me, sono due: rispondere alle esigenze del Paese e rispettare l'autorità e il prestigio del Parlamento. A ciò sarà diretta l'opera mia, la quale – non secondo un mio diritto, ma secondo un mio dovere – non si può limitare a dare un presidente del Consiglio al Paese, ma deve collaborare alla formazione del governo, perché esso risponda alle due esigenze che ho ricordato*»³⁷⁴. Gronchi puntualizzò, inoltre, che il ruolo del Presidente della Repubblica non era quello di registrare passivamente una formula, ma di «*collaborare alla formazione del Governo*», con la doppia finalità di «*rispondere alle esigenze del Paese e rispettare l'autorità ed il prestigio del Parlamento*».

Non sembra, però, che nel nostro sistema costituzionale esista, in capo al Presidente della Repubblica, un “dovere di non disinteressarsi” della situazione e delle vicissitudini dell'incaricato³⁷⁵, riconoscendo, in particolare, al capo dello Stato il diritto di accettare o non accettare lo scioglimento positivo della riserva da parte del Presidente incaricato³⁷⁶. Con questa interpretazione, come si è notato trattando della teoria che riconduce l'incarico a una credenziale, il ruolo del Presidente del Consiglio incaricato tende ad appannarsi, anche a causa delle direttive che il capo dello Stato potrebbe dettare dopo aver conferito l'incarico, di fatto guidando e limitando l'azione dello stesso incaricato. Non è un caso che la dottrina coeva fu ben ferma nel rifiutare tale posizione, ritenendola «*non [...] in tutto conciliabile con i limiti che la vigente Costituzione impone in questo campo al Capo dello Stato*»³⁷⁷. Con queste premesse si può riconoscere, infatti, che il Presidente incaricato svolge una funzione necessaria per la concreta e positiva concretizzazione dell'art. 94 Cost., cioè permettere la nascita un Governo che ottenga la fiducia. La disposizione costituzionale, generalmente riferita all'attività presidenziale, sembra, in realtà, essere un vincolo per l'incaricato, il quale concretizza il testo costituzionale con la propria attività di avvicinamento tra forze politiche, di costruzione di un programma (di cui dovrà essere, poi, responsabile davanti al Parlamento) e con la distribuzione dei ministeri³⁷⁸.

³⁷⁴ Dichiarazione del 13 giugno 1957 riportata in V. GORRESIO, *La funzione del Presidente e i doveri dei partiti*, in *La Stampa*, 14 giugno 1957, p. 1.

³⁷⁵ Come sostenuto, invece, come visto, da Cosentino.

³⁷⁶ Questa era la lettura gronchiana dell'ufficio di Presidente della Repubblica, sintetizzata anche nella lettera di Mario Bracci al capo dello Stato del 15 dicembre 1958 (oggi in *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 10, 1970, pp. 23-37).

³⁷⁷ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1199.

³⁷⁸ Già per A. BRUNIATI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. II, Torino, 1900, p. 308 «*l'impresa della composizione del Gabinetto è certamente tra le più difficili si possano immaginare, anche in Italia, perché trattasi di bene interpretare il volere della maggioranza, di assicurarla, di assodarla, talvolta persino di costituirla, tale da assicurare al Gabinetto non effimera vita*». Per queste ragioni, infatti, «*qui si manifestano veramente tutta l'abilità del futuro Presidente del Consiglio, la sua esperienza parlamentare, la sua conoscenza degli uomini e delle cose*».

Tale attività, dopo la comunicazione ai Presidenti delle Camere del conferimento dell'incarico, si realizza attraverso le trattative (definite da alcuni, come anticipato, anche consultazioni³⁷⁹) del Presidente incaricato, che possono coinvolgere non solo forze politiche per la costruzione della base parlamentare, ma anche personalità legate al mondo dell'economia, del sindacato o, comunque, utili per sondare la realizzabilità del programma politico, correggerlo o integrarlo. Solo in questo senso si può ritenere l'incarico come un momento "necessario"³⁸⁰ durante la risoluzione della crisi, ma anche se mancasse, ciò non intaccherebbe formalmente la nomina, che andrebbe, infatti, sempre accettata dal soggetto investito del *munus* pubblico. Come è stato correttamente segnalato, però, l'incarico appare un «organo costituzionale transitorio»³⁸¹ e per questo necessita di tutte le tutele che sono riconosciute agli organi costituzionali³⁸². Oltre agli aspetti logistici³⁸³, è importante che l'incaricato goda di quell'indipendenza rispetto agli altri organi costituzionali, che poi sarà riconosciuta al Governo da lui presieduto. Con tale lettura sembra, quindi, potersi prospettare, anche se di difficile realizzazione, la possibilità di ricorrere per conflitto di attribuzione dello Stato nel caso di scuola in cui il capo dello Stato invadesse arbitrariamente le sfere di competenza dell'incaricato, cioè quelle di costruzione del programma politico e della base parlamentare³⁸⁴.

In tale contesto, quindi, si comprende come l'incaricato svolga un'attività conoscitiva che ha un valore preparatorio³⁸⁵, ma anche istruttorio³⁸⁶, sempre con il

³⁷⁹ C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 757; L. PRETI, *op. cit.*, p. 158.

³⁸⁰ Riprendendo G. FERRARA, *Il governo*, cit., p. 135. Sul punto anche I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, pp. 88-89.

³⁸¹ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 685.

³⁸² *Contra* P. BONETTI, *Consuetudini*, cit., p. 338 («In ogni caso l'incaricato di formare il nuovo Governo non è certo un organo dello Stato, ma prima del giuramento successivo all'emanazione dei due contestuali decreti presidenziali di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri previsti dall'art. 1 legge n. 400/1988 non può considerarsi neppure un organo costituzionale provvisorio¹⁸, ma un semplice cittadino e perciò non sarebbe legittimato a presentare alla Corte costituzionale un ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato contro il rigetto della nomina di determinati Ministri da parte del Presidente della Repubblica»).

³⁸³ Solitamente all'incaricato vengono messe a disposizione sale per poter realizzare in una sede istituzionale i suoi colloqui con le forze politiche.

³⁸⁴ Un caso potrebbe essere il rifiuto del capo dello Stato di nominare un incaricato che abbia sciolto positivamente la riserva dopo aver costruito una maggioranza non in linea con le aspettative presidenziali.

³⁸⁵ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., pp. 72-73. Per G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 33 «l'incarico costituisce dunque l'ultimo stadio della fase preparatoria».

³⁸⁶ Per M. GALIZIA, *Studi*, cit., pp. 105-106 «il potere di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato si svolge sul presupposto della attività compiuta dall'incaricato», in cui si inserisce, però, anche la parte di costruzione del programma e di dialogo con le forze politiche.

fine della simultanea formazione del programma e della nomina dell'intero Gabinetto, vero e unico atto di natura costitutiva³⁸⁷. Solo comprendendo l'ambivalenza dell'incarico³⁸⁸ è possibile superare le letture che lo pongono nella fase preparatoria del procedimento³⁸⁹ oppure all'esterno³⁹⁰, essendo in realtà un momento proceduralmente ausiliare alla nomina. L'incaricato, però, non si pone in una posizione ancillare rispetto al capo dello Stato, a cui spetta il concreto potere di nomina³⁹¹, ma è il perno su cui si realizza l'effettivo accordo necessario a concretizzare l'art. 94 Cost., rendendo il successivo passaggio davanti al capo dello Stato una mera presentazione degli elementi raccolti. Con questa precisazione è possibile cogliere la ragione dell'esistenza stessa dell'incarico e il motivo per cui ne è necessaria l'accettazione, almeno con riserva. Un soggetto, infatti, si ritroverebbe a svolgere, anche se temporaneamente, funzioni costituzionali prodromiche alla formazione del Governo e con effetti sull'*iter* dell'intera crisi, che, così come è iniziata con la presentazione delle dimissioni del Presidente del Consiglio, può essere risolta solo attraverso l'attività di un soggetto su cui ricadrà poi l'onere di presiedere il Governo. Per questo si ritiene, a differenza dell'epoca statutaria, che non siano possibili attività di incarico propedeutiche alla nomina di un'altra persona³⁹². L'incarico va accettato da colui che ritiene di ricoprire la posizione e, quindi, rispondere dei doveri che sono legati all'ufficio che potrebbe poi ricoprire. Come detto, oggi l'incarico è conferito verbalmente (come nei primi avvicendamenti governativi sotto la vigenza dello Statuto), in virtù della prassi instauratasi dopo la crisi del giugno 1958³⁹³, e ne viene fatta menzione solo nel decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio, ma «*la modesta solennità formale che viene data al conferimento dell'incarico non incide, per altro, sulla attività che l'incaricato è chiamato a svolgere per la formazione del Governo*»³⁹⁴. Infatti, dal lavoro e dalle valutazioni di questo «*potranno scaturire importanti decisioni del Capo dello Stato e degli stessi partiti sugli ulteriori svol-*

³⁸⁷ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1180 ritiene, al contrario, che l'incarico sarebbe il primo atto di natura costitutiva del subprocedimento della nomina del Presidente del Consiglio.

³⁸⁸ L. PALADIN, *Diritto*, cit., p. 391 ritiene che l'incaricato svolga compiti eterogenei.

³⁸⁹ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 62.

³⁹⁰ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1180.

³⁹¹ *Contra* A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 147; G. PITRUZZELLA, *Art. 92*, cit., p. 81.

³⁹² E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Milano, 1972, p. 30 nota che nel periodo statutario «*l'incaricato di formare il governo non coincide necessariamente con colui che presiederà il conseguente Consiglio dei Ministri*» e un esempio si realizzò nel 1848 quando, nonostante l'incarico a Revel, fu nominato Alfieri (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., pp. 557-558).

³⁹³ Il decreto di incarico divenne pratica normalmente seguita dal 1896, anche se un precedente si ritrova già nel 1881 a seguito delle dimissioni di Cairoli.

³⁹⁴ G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 202. Parla di dimensione "informale" F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023, p. 172, con l'eccezione dei decreti relativi agli incarichi che portarono ai governi De Gasperi VI e VII.

*gimenti della crisi»*³⁹⁵. L'incarico serve innanzitutto «*ad evitare il ripetersi di atti solenni di nomina che rimangano senza esito»*³⁹⁶ e permette al capo dello Stato di effettuare la nomina «*sulla base di elementi meno generici ed astratti»*³⁹⁷. Anche dopo l'incarico «*il prescelto può accettare immediatamente l'incarico, ma può anche riservarsi la facoltà di comunicare la propria accettazione entro un breve termine, per poter procedere a sua volta a quelle consultazioni che devono fornire gli elementi per la risposta»*³⁹⁸. L'incaricato sembrerebbe, quindi, «*investito del potere di prendere contatto con i vari gruppi politici e con le personalità politiche rappresentative, di delineare programmi, di assumere impegni, di organizzare la struttura del futuro gabinetto, allo scopo di porre i presupposti per l'emanazione del decreto di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato»*³⁹⁹. Egli è impegnato *erga omnes* in una precisa attività, che non è fine a se stessa, ma sfocia nella relazione da presentare al capo dello Stato con l'esposizione dei mezzi con cui intende risolvere la crisi (anche relativamente alla composizione dell'Esecutivo) e con la presentazione delle linee generali dell'azione di governo che intende svolgere.

L'obiettivo del mandato non è, quindi, un semplice *refere*, ma un *agere*, cioè «*fissare la ossatura del futuro gabinetto attraverso l'esercizio di un'attività organizzatoria e di riferire al riguardo al Capo dello Stato in termini concreti, in modo da permettere allo stesso di effettuare la nomina del Presidente del Consiglio secondo i fini stabiliti dalla Costituzione»*⁴⁰⁰, consentendo al Presidente del Consiglio di presentare le proposte per la nomina dei singoli ministri e di garantire che l'Esecutivo, entrato in funzione, possa presentarsi entro pochi giorni alle Camere con un programma definito non in astratto, ma in relazione all'accordo tra le forze politiche.

All'accettazione dell'incarico è solitamente apposta una riserva, soprattutto perché si ritiene opportuno un confronto preventivo con le forze politiche per comprendere come adempiere la formazione sia della lista dei ministri sia dei contenuti del programma di Governo. L'incarico, però, può essere accettato immediatamente e senza riserva, e ciò comporta anche la contestuale presentazione della lista dei ministri⁴⁰¹ (anche se il Presidente designato conserva la libertà, fino al giuramento, di rassegnare l'incarico dopo l'avvenuta accettazio-

³⁹⁵ G. PITRUZZELLA, *Art. 92*, cit., p. 81.

³⁹⁶ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 80.

³⁹⁷ *Ibidem*.

³⁹⁸ L. PRETI, *op. cit.*, p. 156.

³⁹⁹ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 85.

⁴⁰⁰ *Ivi*, p. 85, nota 138.

⁴⁰¹ Come è avvenuto nel 1959 (Segni), 2008 (Berlusconi, sul punto S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008, pp. 605-611), 2018 (Conte I, ma dopo la precedente "rinuncia" dello stesso Conte) e 2022 (Meloni). In tutti questi casi è stata contestualmente presentata la lista dei ministri.

ne⁴⁰²). Potrebbe accadere, infatti, che tutte le attività legate all'incarico siano state già svolte privatamente in vista dell'incontro presidenziale (ad esempio, un *leader* di una coalizione, che attraverso le elezioni abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi, potrebbe iniziare a dialogare con gli alleati prima del prevedibile incarico⁴⁰³), ma di norma, come anticipato, l'incaricato appone una riserva. Su questo punto, non sembra consona la lettura che vede nell'accettazione con riserva dell'incarico l'apposizione di una condizione risolutiva dell'impossibilità di comporre il ministero⁴⁰⁴, poiché il successivo rifiuto dell'incarico non produce gli effetti retroattivi tipici della condizione⁴⁰⁵ e va escluso, quindi, che si tratti di una riserva di rifiuto⁴⁰⁶. Sembra, preferibile, infatti, considerarla una riserva di accettare⁴⁰⁷, poiché la procedura si perfeziona dopo il positivo scioglimento della riserva e produce effetti formali solo con il giuramento del nuovo Esecutivo, tanto che gli atti compiuti in questa fase, per quanto politicamente rilevanti, sono espressione di un *munus* istituzionale transitorio, acquisito per aver manifestato la volontà di non rifiutare⁴⁰⁸, anche se è opportuno rilevare che gli incaricati hanno dato un'interpretazione *self-restraint* del ruolo⁴⁰⁹. La riserva apposta dall'incaricato segna, inoltre, una posizione di indipendenza nei confronti del capo dello Stato, che va tutelata fin dal momento iniziale della sua attività⁴¹⁰. Per alcuni, infine, «l'accettazione con riserva può considerarsi come una "mossa" d'indole collaborativa, atteso che, per il suo tramite, la personalità in-

⁴⁰² Nel 1848 «Revel, che pur inizialmente aveva accettato l'incarico, si recò al campo ai primi di luglio per declinare» (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma*, cit., p. 216).

⁴⁰³ Non è un caso che ciò sia avvenuto nel 2008 e nel 2022 a seguito di risultati elettorali netti.

⁴⁰⁴ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1181; M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 87.

⁴⁰⁵ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 136.

⁴⁰⁶ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 68; L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1187.

⁴⁰⁷ Come segnala I. FASO, *Cronaca di una crisi di governo: la formazione del terzo governo Moro*, in *Il Politico*, n. 2/1966, p. 292 «il fondamento della riserva, facoltà e non obbligo dell'incaricato, è da ricercarsi nella situazione psicologica del medesimo al momento della proposta presidenziale: se non rifiuta immediatamente è chiaro che spera di condurre in porto l'incarico affidatogli dal Capo dello Stato: soltanto condiziona la sua adesione ad un certo numero di colloqui che gli permetteranno di aggiornare e confrontare i dati in possesso del Presidente della Repubblica e, soprattutto, di dare ad essi una "propria" interpretazione. Se il designato, invece, ritiene di potere accettare senza riserva, confortato in ciò da precedenti impegni tra i gruppi politici che si apprestano a formare la maggioranza, è liberissimo di farlo» (anche se poi l'autore aderisce alla teoria della riserva di rifiuto).

⁴⁰⁸ L. PALADIN, *Diritto*, cit., p. 391 sostiene che l'incaricato appone un'accettazione piena rispetto allo svolgimento delle trattative, mentre rispetto all'organizzazione del Governo la condizione sarebbe sospensiva.

⁴⁰⁹ «Sarò Presidente del Consiglio designato solo quando avrò accettato l'incarico», sostenne l'onorevole Segni, dinanzi alla direzione nazionale della Democrazia cristiana, il 14 marzo 1960.

⁴¹⁰ P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 307 ritiene che l'incaricato sciogliendo la riserva limiti il potere presidenziale.

*caricata concorre con il Presidente della Repubblica ad addivenire ad un accordo basato su solide fondamenta, piuttosto che muoversi al buio dando per scontato l'appoggio di determinate forze politiche»*⁴¹¹, consentendo al Presidente incaricato di fornire il proprio concreto ed effettivo contributo alla ricerca di una soluzione, completando l'attività messa in essere dal capo dello Stato.

Se il Presidente della Repubblica respingesse lo scioglimento della riserva è ovvio che dovrebbe motivare la sua decisione con una sua opposizione al programma di Governo, alla struttura ministeriale o alla composizione della maggioranza, ma si tratta di valutazioni che non competono al capo dello Stato e che esulano dalle sue competenze costituzionali⁴¹². Il vertice dello Stato non può, di regola, neppure revocare l'incarico, visto che «*non è ammissibile che in condizioni "eccezionaliissime": come, ad esempio, quando l'incaricato non adempia al suo compito nel termine fissatogli*»⁴¹³.

Cercando di sintetizzare, si può affermare che la riserva è necessaria perché il positivo scioglimento della stessa, la comunicazione della lista dei ministri al capo dello Stato, la nomina del Presidente del Consiglio e le nomine dei singoli ministri «*formano una serie ininterrotta, strutturata secondo una logica precisa: in particolare, la stessa esigenza di economia nel compimento degli atti giuridici concorre ad escludere che il Presidente della Repubblica dia corso alla nomina di un incaricato, che non abbia già preordinato gli altri elementi essenziali del Governo*»⁴¹⁴, non essendo coerente che si formi un Governo in momenti separati⁴¹⁵.

Il rifiuto immediato a ricevere l'incarico⁴¹⁶, invece, non solo «*impedisce che l'atto di incarico venga ad avere efficacia*»⁴¹⁷, ma, anzi, preclude l'esistenza stessa dell'incarico (restando una mera proposta), visto che è necessario che nello scambio di volontà sia presente anche l'accettazione dell'incaricato e non è sufficiente il solo proponimento del solo capo dello Stato. In questo senso si può ritenere che la diffusione del rifiuto sia utile per garantire all'opinione pubblica

⁴¹¹ Q. CAMERLENGO, *Ripensando*, cit., p. 26.

⁴¹² F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 67.

⁴¹³ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 79. Anche L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1191, nota 53 riporta la possibilità dell'apposizione di un termine all'incaricato.

⁴¹⁴ L. PALADIN, *Governo*, cit., pp. 685-686.

⁴¹⁵ Un'eccezione sembra essere quella del governo De Gasperi VI, quando il Presidente del Consiglio giurò il 27 gennaio 1950, mentre i ministri lo fecero il giorno successivo. Un altro caso potrebbe essere quello in cui qualche componente giurì successivamente agli altri perché, ad esempio, in viaggio o in attesa di risolvere alcune cause di incompatibilità (si pensi a Terzi di Santagata nel 2011, il quale giurò il giorno successivo rispetto agli altri membri del governo Monti poiché si trovava a Washington nell'esercizio del suo mandato di ambasciatore negli Stati Uniti).

⁴¹⁶ Caso che si è realizzato nel 1954 con il reincarico a Pella e nel 1960 con quello a Piccioni. Nel 1960 Leone pregò «*vivamente il Presidente della Repubblica di non dare carattere ufficiale alla richiesta, non ritenendo egli di poterla accettare in questo momento*» (*Comunicati stampa*, cit., p. 91).

⁴¹⁷ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 84, nota 136.

la conoscenza del fatto e giustificare la successiva azione del capo dello Stato (o anche dei partiti).

Per quanto riguarda la scelta dell'incaricato, in passato si è sostenuto che «*la necessità che il parlamento voti la fiducia al governo imporrà al capo dello Stato di scegliere la persona che presumibilmente sarà in grado di ottenere questa fiducia*»⁴¹⁸ o che «*la scelta del Capo dello Stato deve cadere su chi si presume potrà godere la fiducia del Parlamento*»⁴¹⁹. Oltre al possesso dei diritti civili e politici e della cittadinanza⁴²⁰, i limiti alla discrezionalità presidenziale deriverebbero, secondo una parte della dottrina, da norme deducibili dai principi generali o da quelle di correttezza⁴²¹, tra cui la nomina del *leader*, se parlamentare, del partito che abbia ottenuto la maggioranza assoluta, collegando tale obbligo all'art. 49 Cost.⁴²². Con l'introduzione del sistema maggioritario e l'indicazione del capo del partito o della coalizione⁴²³, tale riflessione è riemersa ed è stato correttamente notato che «*la designazione pre-elettorale del capo della coalizione non costituisce un vincolo formale*»⁴²⁴, tanto che la stessa legislazione elettorale si preoccupa di sottolineare che restano ferme le attribuzioni del capo dello Stato in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio⁴²⁵, anche perché i poteri del capo dello Stato non possono essere sviliti⁴²⁶, limitandolo «*solamente a formaliz-*

⁴¹⁸ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., pp. 92-93.

⁴¹⁹ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 41.

⁴²⁰ Sul tema G. CAVAGGION, *Presidente del Consiglio, Ministri e doppia cittadinanza: tra "conflicti di fedeltà" e apertura internazionale*, in *Consulta Online*, n. III/2023, pp. 902-936, in cui viene analizzata la questione delle cittadinanze multiple dei titolari delle cariche nel Governo.

⁴²¹ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 93.

⁴²² Appare, invece, superata sin dai primi momenti della Repubblica la lettura secondo la quale il capo dello Stato dovrebbe incaricare colui «*che ha capeggiato l'opposizione contro il governo*» (Ivi, p. 95), basandosi sul principio che «*non è lecito muovere guerra a un ministero ed abatterlo, quando non si è pronti ad accettare, con la responsabilità del potere, quella di aver provocato la crisi*» (F. RACCIOPPI-I. BRUNELLI, *op. cit.*, p. 319). Questa interpretazione, tipica del periodo statutario, sembra porsi alla base della sfiducia costruttiva.

⁴²³ Si rinvia a C. LACAVALA, *Forme e prassi dell'incarico*, in S. CASSESE-A. MELLONI-A. PAJNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 1526-1539 per un'analisi dell'incarico nelle varie fasi repubblicane.

⁴²⁴ M. CAVINO, *L'irresponsabilità*, cit., p. 75, nota 47.

⁴²⁵ Art. 14-*bis*, comma 3, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 («*Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione*»).

⁴²⁶ V. LIPPOLIS, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2007, p. 342 («*Innanzitutto vi sono i poteri del Presidente della Repubblica quanto alla formazione del governo [art. 92 Cost.] e quelli delle Camere quanto alla concessione e revoca della fiducia [art. 94 Cost.]. Sono poteri il cui esercizio può essere reso più o meno scontato quanto all'esito dal funzionamento della legge elettorale, ma che mantengono la loro effettività sotto il profilo giuridico. La legge elettorale non può sul piano formale ridurli a mere ratifiche: le Camere conservano la libertà di accordare e revocare la fiducia in base ad una totale libertà di scelta politica, il Presidente conserva il potere discrezionale di nomina in funzione della formazione di un governo che abbia la fiducia del*

zare [...] una scelta in realtà già concordata dalle forze politiche prima delle elezioni e poi sanzionata dal responso delle urne»⁴²⁷. È innegabile, però, che nonostante le forme restino uguali, la presenza di un'accettazione dell'incarico immediata e senza riserva è da inserirsi nella lettura secondo la quale «per effetto del principio maggioritario le convenzioni che scandivano il procedimento di formazione del governo si sono trasformate, incidendo sugli istituti delle consultazioni e dell'incarico»⁴²⁸. In effetti, si è recentemente parlato di una nuova prassi relativamente all'affidamento dell'incarico, evitando tentativi "allo sbando". Dopo le elezioni del 2013 Napolitano, infatti, «escluse categoricamente che un incarico con dette precarie caratteristiche potesse essere conferito, dando così vita a una vera e propria nuova prassi costituzionale, che si è posta in profonda discontinuità rispetto alle convenzioni (se non addirittura rispetto alle consuetudini) che fino a quel momento avevano storicamente regolato il procedimento di formazione del Governo»⁴²⁹, aprendo alla possibile emersione di una nuova concezione costituzionale anche attraverso la sedimentazione che si starebbe realizzando con la presidenza Mattarella, segnalando, però, come tale cautela del capo dello Stato non sia rinvenibile nella formazione dei c.d. governi tecnici⁴³⁰.

Come è stato notato, quindi, «la funzione presidenziale di scelta dell'incarico present[a], di regola almeno, carattere discrezionale, nel significato tecnico di tale espressione»⁴³¹. Il capo dello Stato, infatti, dovrebbe tentare di formare un Go-

parlamento»); pp. 343-344 («La legge vigente prevede [art. 14-bis d.P.R. n. 361 del 1957] che le liste o le coalizioni di liste depositino un programma nel quale dichiarano il nome della persona da loro indicata come capo della forza politica o, rispettivamente, unico capo della coalizione. Nella stessa disposizione si precisa che restano ferme le prerogative del capo dello stato. L'effetto giuridico di questa norma quanto alla formazione del governo è praticamente nullo. Sicuramente non produce un obbligo del Presidente della Repubblica a nominare presidente del consiglio la personalità indicata e non vi è quindi alcuna certezza giuridica che il capo della forza politica o della coalizione ricopra tale carica anche in caso di vittoria. La dichiarazione vale come impegno politico e non può imporsi ai meccanismi costituzionali»). Sul punto anche C. DELL'ACQUA, *Indicazione del Premier e poteri del Quirinale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2001, pp. 133-135.

⁴²⁷ M. TIMIANI, *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in A. BARBERA-T.F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, p. 74.

⁴²⁸ O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2004, p. 27.

⁴²⁹ G. CAVAGGION, *Crisi contingenti, incarichi "allo sbando" e scioglimento delle Camere: nuove prassi tra la presidenza di Napolitano e quella di Mattarella*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2024, pp. 2-3. Tale riflessione è stata avanzata da G. AMATO, *Il Presidente della Repubblica, cos'è e cosa alcuni vorrebbero che fosse*, in *Italianieuropei*, n. 4/2023, p. 126.

⁴³⁰ G. CAVAGGION, *Crisi contingenti*, cit., pp. 24-25.

⁴³¹ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 684. Per G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 99 «senza dubbio l'atto di nomina è discrezionale, ma questa funzione presidenziale è limitata nel sistema, nel senso che il Capo dello Stato non può nominare Presidente del consiglio un leader della minoranza. Trattandosi di un assurdo logico prima che giuridico il presidente del Consiglio dimissionario, sempre che lo si intenda competente, in tal caso non dovrebbe assumersi la responsabilità politica di controfirmare il decreto

verno che possa godere della fiducia parlamentare, ma non spetta a lui, come detto, la concreta realizzazione delle attività per conseguirla, ma è competenza propria dell'incaricato, titolare della funzione mediatrice tra forze politiche, necessaria alla successiva composizione dell'Esecutivo e all'attuazione del programma⁴³². Il capo dello Stato dovrebbe indicare la persona che, secondo il suo giudizio, potrebbe avere le maggiori probabilità di ottenere una maggioranza in Parlamento, ma, come è stato realisticamente notato «*in questa materia non possono stabilirsi regole di nessun genere. L'intuito politico del capo dello Stato è la guida migliore, mentre la correttezza costituzionale segna i limiti della sua azione*»⁴³³. Seguendo lo stesso ragionamento esposto riguardo alla doverosità o meno delle consultazioni, anche se si auspica che il capo dello Stato scelga sempre di incaricare la persona indicata dalla maggioranza parlamentare o quella ritenuta come possibile beneficiaria della fiducia, non si può impedire che il Presidente della Repubblica affidi, a sua discrezione, l'incarico a qualcun altro. Dovrebbe essere la mancanza di disponibilità delle forze politiche a sostenere l'incaricato, con la sua successiva rinuncia (considerando, come detto, che l'art. 92 Cost. sembra rivolto principalmente a lui piuttosto che al capo dello Stato), a "sconfessare" la decisione presidenziale e a indurlo verso altre scelte. Inoltre, l'attribuzione dell'incarico a qualcuno "estraneo" al sistema politico non comporta una responsabilità presidenziale, ma potrebbe costituire un indicatore, insieme ad altri fattori (come lo scioglimento anticipato), di una più ampia strategia del Presidente della Repubblica volta a modificare le consuete dinamiche tra i poteri dello Stato, *a fortiori* se l'incarico fosse affidato "contro" le forze politiche.

L'incaricato, come detto, informa i Presidenti delle Camere ed è libero di limitare le sue trattative ad alcuni gruppi parlamentari, escludendo quelli che lui stesso non vorrebbe all'interno della maggioranza, tanto che non sarebbe corretta la lettura che ritiene «*illogico (e forse illegittimo) che il Presidente incaricato si mettesse a fare delle consultazioni per la formazione di un Governo completamente diverso da quello risultante dalle consultazioni fatte dal Presidente della Repubblica*»⁴³⁴. In questa fase, il capo dello Stato dovrebbe restare estraneo all'attività dell'incaricato⁴³⁵, limitandosi a chiedere aggiornamenti (definiti anche "colloqui informativi") relativamente, in particolare, ai tempi necessari per sciogliere la riserva e per avere chiarimenti sulle eventuali difficoltà durante le trat-

di nomina. Non è quindi per una semplice prassi o regola di correttezza costituzionale che il Capo dello Stato debba consultare i principali parlamentari, i presidenti delle Camere ed i rappresentanti dei partiti politici».

⁴³² P.A. CAPOTOSTI, *Accodi*, cit., pp. 171-177.

⁴³³ L. PRETI, *op. cit.*, p. 157.

⁴³⁴ C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 757.

⁴³⁵ A. VALENTINI, *op. cit.*, p. 132.

tative⁴³⁶. Come detto, una revoca dell'incarico sarebbe possibile solo quando l'incaricato stia omettendo di svolgere la propria attività (ad esempio non incontrando nessuna forza politica, disinteressandosi del *munus* costituzionale; oppure superando il termine assegnato, anche se non dovrebbe essere stringente o imperativo⁴³⁷; o, infine, per impossibilità oggettiva di assolvere al compito⁴³⁸), ma sempre restando dai limiti che possono desumersi dagli artt. 92, comma 2, e 95 Cost.⁴³⁹, ammettendosi, però, che «*l'obbligo del capo dello Stato non consiste soltanto nel risolvere le crisi nel modo migliore, ma anche di risolverle nel minor tempo compatibile con una buona risoluzione*»⁴⁴⁰. Questo, però, non dovrebbe giustificare interventi del Presidente della Repubblica nella costruzione dell'indirizzo politico e, in questo senso, sembrano gravi sgrammaticature rispetto al dettato costituzionale gli incarichi plurimi (ricorrenti nel periodo statutario⁴⁴¹, che, però, sono stati utilizzati anche nel periodo repubblicano⁴⁴²), proprio perché il capo dello Stato interferisce in una funzione che non gli compete. Infatti, mentre nel periodo statutario si legittimava l'intervento del capo dello Stato nella formazione del "suo governo" per il fatto che «*il Gabinetto resta sempre una emanazione dell'autorità del Capo dello Stato*»⁴⁴³, dove «*l'elemento della fiducia delle camere [...] tempera ma non snatura l'indole essenziale del rapporto*»⁴⁴⁴, nel sistema repubblicano questo non è più sostenibile.

Come è stato notato «*i puntuali condizionamenti che praticamente ineriscono*

⁴³⁶ Il capo dello Stato suole incontrare il Presidente incaricato. Sul punto *Comunicati della Presidenza*, cit., pp. 99-114.

⁴³⁷ Il 30 giugno 1955 Gronchi chiese a Segni (che aveva già ricevuto un pre-incarico) di riferire entro pochi giorni, mentre è possibile che l'incaricato si autoimponga un termine (es. Comunicato del Quirinale, 18 maggio 1957).

⁴³⁸ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1195. Un caso sembra essersi realizzato nel 1963 quando Segni impose a Moro di rinunciare all'incarico (C. CHIMENTI, *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, 1989, p. 286; A. REPOSO, *L'incarico per la formazione del governo nel presente contesto istituzionale transitorio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, Milano, 1999, p. 1379), anche se dal comunicato del 18 giugno 1963 non traspare un'imposizione presidenziale.

⁴³⁹ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 871.

⁴⁴⁰ V. MICELI, *op. cit.*, p. 92. In tal senso anche M. GALIZIA, *Studi*, cit., pp. 97-98 secondo cui il capo dello Stato deve sempre mantenere un controllo a tutela della dinamicità del sistema.

⁴⁴¹ Si pensi a Thaon di Revel e Ricci nel 1848 o a Lanza e Sella nel 1869.

⁴⁴² La memoria va al noto "mandato a tre" ad Andreotti, Saragat e La Malfa nel 1979, affrontato nel capitolo successivo. Per una ricostruzione si rinvia a G. SMURRA, *L'iter di formazione del V Governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, spec. pp. 539-544.

⁴⁴³ V.E. ORLANDO, *La formazione del gabinetto nei governi parlamentari e una proposta di riforma*, in *Archivio di diritto pubblico*, fasc. IV/1894, p. 245.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

ad ogni crisi di governo»⁴⁴⁵ non possono trasformarsi in regole sull'incarico⁴⁴⁶, dovendo ritenere «*contrari alla Costituzione il conferimento dell'incarico e quindi la nomina di un Presidente del Consiglio che non sia giuridicamente in grado di procedere, a sua volta, alla proposta dei ministri ai sensi dell'art. 92, comma 2, Cost., e dunque impossibilitato a dar vita ad un qualsivoglia governo secondo la composizione richiesta dall'art. 92, comma 1*»⁴⁴⁷, ma anche qui il tema della sanzionabilità del comportamento presidenziale rende complesso parlare di violazioni rispetto a regole sia di carattere consuetudinario⁴⁴⁸ sia convenzionale⁴⁴⁹. Sembra, però, che, data la natura ancillare dell'incarico, tanto che tale momento potrebbe anche mancare del tutto senza viziare il procedimento⁴⁵⁰, sembra preferibile seguire la dottrina che la reputa l'incarico una prassi⁴⁵¹.

Non sembra possibile sostenere che le eventuali condizioni poste dal capo dello Stato a una determinata formula politica siano utili a garantire la necessaria indipendenza al Presidente incaricato nei confronti del gruppo parlamentare di appartenenza⁴⁵². Questa lettura scaturisce dalla polemica sorta tra Einaudi e la DC durante la crisi del governo Pella⁴⁵³, ma sembra porsi fuori

⁴⁴⁵ L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 200.

⁴⁴⁶ G.M. SALERNO, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 4/2018, pp. 5-6 nota l'assenza di regole in tale ambito.

⁴⁴⁷ *Ivi*, p. 6.

⁴⁴⁸ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 33 la ritiene una consuetudine integrativa della disciplina scritta; G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 852-853; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018, p. 2 parla di di «una vera e propria consuetudine praeter o, forse, addirittura secundum Constitutionem»; M.C. GRISOLIA, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 363. Sul punto nota correttamente A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali*, cit. (2000), pp. 57-58 che «la tesi del fondamento consuetudinario dell'incarico e del suo carattere consustanziale alle esperienze di formazione del Governo poggia, infatti, su due presupposti che, pur se ancora non del tutto rimossi, non sono, ad ogni buon conto e certamente, costituzionalizzati: a) la necessità che i Governi siano, tutti, di coalizione e b) la formazione degli accordi di governo in un momento successivo alle elezioni. Ora, nessuna di tali condizioni costituisce una necessità ineluttabile sul piano storico-politico né, comunque, si pone quale «fatto» costituzionalmente imposto; e, seppure il sistema politico di una democrazia «complessa», quale la nostra, tuttora internamente divisa ed attraversata da non poche tensioni e contraddizioni, dovesse confermare il carattere praticamente non rimovibile della prima condizione, certamente da nessuna parte sta scritto (neppure nel DNA del nostro tormentato Paese) che tale sia (e debba restare anche per l'avvenire) anche quello della seconda, se non altro per quella parte degli accordi stessi che riguarda la «formula» ed il leader».

⁴⁴⁹ G.U. RESCIGNO, *La responsabilità*, cit., p. 14.

⁴⁵⁰ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1207.

⁴⁵¹ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 58.

⁴⁵² G. CUOMO, *I poteri*, cit., p. 204.

⁴⁵³ Si stava predisponendo un rimpasto del Governo in carica quando la DC si oppose alla designazione di Aldisio a ministro dell'agricoltura. Einaudi convocò i capigruppo della DC (Moro e

dall'art. 49 Cost. (implicitamente legato anche agli artt. 1 e 2 Cost.⁴⁵⁴), che affida ai partiti la determinazione della politica nazionale. Sviluppando questo punto è stato sostenuto che il capo dello Stato avrebbe il compito «*di verificare la rispondenza dell'indirizzo politico a quello originariamente proposto dalla volontà popolare*»⁴⁵⁵, ma tale funzione, che pur poteva essere in qualche modo riconosciuta al Sovrano nel periodo statutario, non sembra in linea con la struttura costituzionale repubblicana. Il capo dello Stato, che pur «*è destinato a regolare la funzionalità del sistema*»⁴⁵⁶, non può farsi “rappresentante” del sentimento popolare o interprete dei dati elettorali e della ripartizione del numero effettivo dei voti⁴⁵⁷, visto che è anche il sistema a indirizzare la traduzione delle preferenze in voti e, soprattutto, dei voti in seggi⁴⁵⁸, unico momento che definisce concretamente il risultato elettorale.

Infine, il compito dell'incaricato non interferisce direttamente sull'attività di governo ancora in mano all'Esecutivo dimissionario, ma svolge azioni dirette ad

Ceschi) per sottolineare le correnti non dovevano interferire con le attribuzioni proprie del Presidente del Consiglio e del capo dello Stato. Sul punto si rinvia a L. EINAUDI, *op. cit.*, pp. 32-36; P. CALANDRA, *I governi*, cit., pp. 106-107; F. FABRIZZI, *Dal Governo Pella al Fanfani I. Einaudi e il fallimento della “legge truffa”*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, spec. pp. 136-139.

⁴⁵⁴ T. MARTINES, *Contributo*, cit., p. 188.

⁴⁵⁵ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1956, p. 118.

⁴⁵⁶ G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 102. *Contra* A. MORRONE, *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 4/2018, pp. 2-3, per il quale «*nella Costituzione italiana la questione non si risolve nella semplice esigenza di assicurare una maggioranza parlamentare: dagli artt. 1.2, 48, 49, 92 e 94 Cost. consegue che la scelta del Capo dello Stato è funzionale all'obiettivo di formare un governo che sia, innanzitutto, riconducibile alla volontà del corpo elettorale. [...] Non si tratta, dunque, di affidare l'incarico a formare una maggioranza semplicemente numerica o addirittura una maggioranza purchessia, ma, correttamente, di creare le condizioni perché ci sia un governo stabile (in quanto sostenuto da una chiara maggioranza) e idoneo a svolgere nel tempo un programma di governo (ciò che implica un'attività di predisposizione e di attuazione non contingente) che, in qualche modo, registri gli indirizzi espressi dal corpo elettorale nel voto.*»

⁴⁵⁷ Per una riflessione sul legame tra legge elettorale e principio democratico, *ex plurimis* M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991; A. VUOLO, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017, pp. 11-20.

⁴⁵⁸ Secondo la definizione di D.W. RAE, *The political consequences of electoral laws*, New Haven, 1971, p. 14, ripresa da G. BALDINI-A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004, p. 3. Sui c.d. effetti psicologici del sistema elettorale si rinvia a J.G. GRUMM, *Theories of electoral systems*, in *Midwest journal of political science*, 2:4, 1958, pp. 357-376; R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, 1995, pp. 37-81; A. CHIARAMONTE, *L'effetto mancato della riforma maggioritaria: il voto strategico*, in R. D'ALIMONTE-S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, Bologna, 1997, pp. 285-308.

Sull'influenza dei sistemi elettorali sulla forma di governo, si rinvia a F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.

accertare la possibilità di costituire un nuovo Gabinetto con un determinato programma e «*il solo rapporto che può intercorrere tra i membri del governo dimissionario e l'incaricato e sul terreno delle informazioni, attinte anche, con il consenso dei primi, da esponenti dell'amministrazione*»⁴⁵⁹.

L'incarico è, quindi, un momento molto delicato ed è necessario garantire il pieno rispetto del principio di leale collaborazione⁴⁶⁰. Infatti, l'incaricato si ritrova a dover svolgere la propria attività costituzionale tra il Governo dimissionario, formalmente titolare del potere che vorrebbe svolgere, e il capo dello Stato, che deve essere attento a garantire la libertà e la genuinità dei tentativi di costruzione di un Gabinetto e di una formula politica, senza porre vincoli che potrebbero rendere maggiormente gravoso questo (già complesso) *munus*.

7. La nomina e il giuramento

Il procedimento di formazione del Governo si conclude con i decreti di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, tanto che questo passaggio è definito sia come la «*fase costitutiva o perfettiva del procedimento*»⁴⁶¹ sia come «*momento finale del procedimento*»⁴⁶². È opportuno segnalare che «*la nomina del Governo è un atto di diretta competenza presidenziale, atto immediatamente perfetto, efficace ed operativo, che immette il Governo nella pienezza delle sue attribuzioni*»⁴⁶³. Per questo la nomina è stata inquadrata come una delle fasi necessarie nella risoluzione delle crisi, poiché, in effetti, è un momento irreversibile verso una soluzione (anzi, lo è), tanto che si può affermare che «*la nomina da parte del Capo dello Stato del Presidente del Consiglio non è un mero provvedimento confermativo dell'incarico, ma un atto con uno specifico contenuto autonomo*»⁴⁶⁴.

Durante i lavori dell'Assemblea costituente ci si domandò «*se nella nuova Costituzione i ministri dovessero continuare a essere nominati a opera del Capo dello Stato sopra indicazioni del Parlamento, o direttamente eletti da quest'ultimo*»⁴⁶⁵

⁴⁵⁹ L. ELIA, *Sulla «ordinaria amministrazione»*, cit., p. 121.

⁴⁶⁰ G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3, per il quale nella formazione del Governo «*i rapporti tra forze politiche e presidenza della Repubblica si sono sempre fondati su due principi non scritti, ma molto chiari: riservatezza e leale collaborazione*».

⁴⁶¹ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 150.

⁴⁶² L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1195, ricordando che per l'autore gli atti presidenziali legati al sub-procedimento di competenza del capo dello Stato (incarico e nomina) potrebbero rientrare nella categoria dell'atto continuato.

⁴⁶³ M. GALIZIA, *Nomina e fiducia*, in *Nuova rassegna di legislazione e giurisprudenza*, 1954, p. 996.

⁴⁶⁴ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 79.

⁴⁶⁵ MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea costituente*, I, Roma, 1946, p. 231.

tanto che «vi era stata una proposta di far sì che almeno il Presidente del Consiglio dei ministri o primo ministro fosse eletto dal Parlamento»⁴⁶⁶. Si notò, però, che «è ben difficile che il Parlamento possa prescegliere per via di elezione un uomo il quale rappresenti con efficacia le direttive di un partito, o eventualmente di una coalizione di partiti»⁴⁶⁷, preferendo seguire, quindi, «il procedimento consuetudinario in cui il Capo dello Stato compie, come è noto, i relativi scandagli, spesso irti di difficoltà, e incarica per la costituzione del governo colui il quale, dopo gli scandagli stessi, abbia dimostrato di riunire in sé le necessarie qualità»⁴⁶⁸.». In Assemblea, però, si tentò di limitare ugualmente la nomina del Presidente del Consiglio prevedendo la “designazione” concreta del Parlamento⁴⁶⁹, ma si ritenne che «una volta costituzionalmente stabilita la forma di Governo parlamentare, l'esercizio dei poteri da parte del Capo dello Stato deve essere inquadrato nell'insieme dell'ordinamento di cui il Capo dello Stato è una parte; e quindi, nel caso in discussione, la nomina del Primo Ministro deve essere preceduta da quelle consultazioni che sono ritenute necessarie affinché la scelta fatta dal Capo dello Stato soddisfi le esigenze della maggioranza parlamentare»⁴⁷⁰.

Una parte della dottrina ritiene che la designazione dei ministri sia una fase intermedia tra l'incarico e il decreto di nomina⁴⁷¹, ma tale passaggio, ovviamente importante a livello politico, non ha nessun valore giuridico, poiché si tratta di un confronto tra i partiti, l'incaricato e i designati che, per avere veste giuridica, deve essere confermato nei decreti di nomina.

⁴⁶⁶ *Ibidem*.

⁴⁶⁷ *Ivi*, p. 232.

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁶⁹ Emendamento Nobile («Il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, su designazione dell'Assemblea Nazionale»), discusso dalla Seconda sottocommissione l'8 gennaio 1947 (ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta della Seconda sottocommissione dell'8 gennaio 1947, p. 59).

⁴⁷⁰ Parole di Egidio Tosato in ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta della Seconda sottocommissione dell'8 gennaio 1947, p. 63. Inoltre, tale impostazione era sostenuta dal fatto che «[l]'obbligo del Capo dello Stato sia costituzionalmente garantito dalla norma, già approvata, che dichiara il Presidente della Repubblica responsabile qualora, nell'esercizio delle sue funzioni (cioè anche nel caso che proceda alla nomina di un Governo non assolutamente a base parlamentare), violi la Costituzione» (*Ibidem*). In realtà nella stessa seduta Einaudi sottolineò che «un'Assemblea che deve scegliere il Primo Ministro non designerà l'uomo migliore, ma, nella maggior parte dei casi, colui che incontra minori ostilità e minori opposizioni da parte dei componenti l'Assemblea stessa, con grave detrimento degli interessi del Paese. Quando invece l'Assemblea si trovi di fronte ad una designazione fatta dal Capo dello Stato, essa può dare il suo giudizio facendo astrazione da simpatie o antipatie individuali e, mentre più difficilmente sarà indotta a dare un voto di sfiducia, più facilmente darà la sua fiducia al migliore uomo di Stato, anche se non ha il seguito più numeroso, così come è accaduto non molto tempo fa in Inghilterra, quando il Parlamento approvò la designazione fatta dal Re a Primo Ministro del Capo del partito laburista, che alle elezioni aveva avuto il secondo posto. Ricorda a questo proposito che nella pratica costituzionale inglese esiste un segretario privato del Re, il quale è depositario delle regole tradizionali ed indica al Re il modo come esercitare la propria discrezionalità, appunto secondo tali tradizioni» (pp. 61-62).

⁴⁷¹ P. VIRGA, *Diritto* (ed. 1979), cit., pp. 206-207.

Nella storia repubblicana la nomina è avvenuta sia contestualmente⁴⁷² sia successivamente⁴⁷³ all'accettazione da parte dell'incaricato, seguita dal giuramento, ultimo passaggio effettivo della crisi.

La nomina e il giuramento sono ritenuti «*due atti distinti collegati, il primo dei quali non è produttivo di nessun effetto, se non viene seguito dal secondo*»⁴⁷⁴ e per tale ragione possono essere considerati due aspetti della medesima fase, anche perché, fino al giuramento, la mera nomina non avrebbe nessun effetto giuridico⁴⁷⁵. Qualora ci fosse un'omissione del tempestivo adempimento del giuramento da parte di un ministro nominato, secondo alcuni, potrebbe utilizzarsi il rimpasto⁴⁷⁶ o l'*interim* al Presidente del Consiglio⁴⁷⁷, mentre se la maggior parte dei ministri si rifiutasse di prestare giuramento⁴⁷⁸ o il Presidente del Consiglio sia impossibilitato a farlo, il Governo dimissionario resterebbe in carica in attesa che la situazione si risolva⁴⁷⁹ (nel caso con nuove consultazioni e una nuova nomina). Questa seconda ipotesi sembra legarsi alla riflessione secondo cui «*in base al principio di continuità, lo stesso decreto di accettazione delle dimissioni rimane inoperante fino al giuramento; e solo a questo punto cessa di esistere il Gabinetto dimissionario*»⁴⁸⁰, tanto che «*anche nella scolastica ipotesi che una parte o la totalità dei ministri neominati si rifiuti di giurare, non è pertanto il caso di configurare una reviviscenza del Governo uscente*»⁴⁸¹, perché in effetti non si

⁴⁷² Formula che non si registra dal 1991, quando l'11 aprile Andreotti accettò l'incarico, ma le proposte per la formazione del Gabinetto furono presentate il giorno successivo.

⁴⁷³ Da ultimo, il comunicato del 12 febbraio 2021 o la procedura relativa alla formazione del governo Meloni, visto che i decreti portano la data dell'accettazione dell'incarico.

⁴⁷⁴ L. PRETI, *op. cit.*, p. 162.

⁴⁷⁵ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Milano, 2023, p. 576 considera la controfirma del "neo" Presidente del Consiglio al decreto di nomina «*un atto di integrazione dell'efficacia della nomina presidenziale*».

⁴⁷⁶ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 176.

⁴⁷⁷ Come avvenne nel 1991 quando i ministri repubblicani dopo essere stati nominati non si presentarono al giuramento.

⁴⁷⁸ Per F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 105 «*è quindi da ritenersi, non potendo ovviamente ammettersi che una tale situazione si prolunghi, per i gravi danni che ne derivano al sistema, che il ministro che si rifiuta di giurare deva dimettersi. Ove peraltro non intenda neppure dimettersi, è evidente che si tratta di situazione delittuosa, diretta a ledere l'ordinamento, nella quale il ministro dovrà rispondere, eventualmente, in sede penale*» e il Presidente della Repubblica dovrebbe con un suo decreto, su proposta del Presidente del Consiglio, procedere all'annullamento del precedente decreto di nomina. Sembra più semplice, quindi, non ritenere completata questa fase in assenza del giuramento, visto che appare complesso cercare una responsabilità, se non politica, per chi non voglia giurare.

⁴⁷⁹ *Ibidem*.

⁴⁸⁰ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 691.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

realizza nessuna reviviscenza⁴⁸², essendo formalmente ancora in carica. Per questo, se a fini di certezza appare opportuno revocare o annullare i decreti di nomina⁴⁸³, tale passaggio non sarebbe giuridicamente necessario, dato che manca la volontà dei ministri nominati di entrare in funzione, decidendo di non prestare il giuramento.

Proprio per evitare che negli ultimi momenti del procedimento accadano situazioni che possano pregiudicare la continuità dell'organo governativo, è opportuno non inquadrare il giuramento come un mero elemento di efficacia⁴⁸⁴, posizionandolo al di fuori dalla procedura⁴⁸⁵. Il giuramento, infatti, incide sull'«*efficacia dell'accettazione delle sue dimissioni essendo sospensivamente condizionata alla prestazione del giuramento dei nuovi ministri, che altrimenti non ci sarebbe un Governo immesso nelle funzioni nello spazio di tempo fra nomina e giuramento del nuovo esecutivo*»⁴⁸⁶. Il giuramento, inoltre, è il momento in cui si acquisisce ufficialmente la volontà dei nominati di accettare l'incarico⁴⁸⁷.

Spiegata la ragione per la quale è necessario considerare congiuntamente nomina e giuramento, si segnala che i decreti di nomina non necessitano della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale per avere efficacia⁴⁸⁸, ma questa avviene per meri fini notiziali⁴⁸⁹. La comunicazione dei decreti di dimissioni del Governo e di nomina del nuovo Gabinetto, inoltre, viene fatta alle Camere quando il nuovo Esecutivo si presenta «*dinnanzi ad esse per chiederne la fiducia*»⁴⁹⁰.

Riflettendo sulla nomina e sul giuramento si può escludere che la procedura di formazione del governo sia sdoppiata in due subprocedimenti⁴⁹¹, cioè la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, mentre è opportuno, anche qui, considerarli come due momenti strettamente legati per l'unitaria costituzione

⁴⁸² Sulla reviviscenza, anche se relativamente alle fonti del diritto, si rinvia a N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2018.

⁴⁸³ L. PRETI, *op. cit.*, p. 163, nota 10; F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 105. *Contra* L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 691 secondo cui «è molto più semplice, infatti, ritenere che la mancanza di un tempestivo giuramento sia risolutiva della nomina, e che si possa provvedere nelle forme normali alle vacanze risultanti nella compagine governativa».

⁴⁸⁴ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1197; F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 105.

⁴⁸⁵ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1198.

⁴⁸⁶ S. BARTOLE, *Governo*, cit., p. 645.

⁴⁸⁷ C. PINELLI, *Diritto pubblico*, Bologna, 2022, p. 269 segnala che la controfirma «*esprime soprattutto l'adesione all'investitura nella carica, compreso l'impegno ai relativi comportamenti istituzionali*» e tale riflessione può essere estesa anche al giuramento dei ministri.

⁴⁸⁸ L. PRETI, *op. cit.*, p. 162.

⁴⁸⁹ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 76.

⁴⁹⁰ T. MARCHI, *Il Governo*, cit., p. 129.

⁴⁹¹ Per A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 97 l'incarico sarebbe un elemento non essenziale, mentre, come detto, il Presidente del Consiglio sarebbe già nominato e non puramente designato. Adesivamente anche F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., pp. 87, 106-107.

del Governo⁴⁹², cosa che mancava nel periodo statutario⁴⁹³. In effetti, anche il giuramento contemporaneo dei membri dell'Esecutivo è rispondente alla *ratio* dell'art. 92 Cost., dove «*alla nomina del Presidente del Consiglio succedono senza soluzione di continuità le sue proposte per la nomina dei ministri; simmetricamente il giuramento dei ministri segue senza intervallo a quello del Presidente*»⁴⁹⁴, tanto che «*la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri senza che egli abbia al fianco alcun Ministro sarebbe del tutto inefficace, essendo il suo ufficio ovviamente collegato all'esistenza di un collegio, di cui mancherebbero i membri*»⁴⁹⁵. In passato, al contrario, è stata criticata la prassi del giuramento contemporaneo di tutti i membri del Gabinetto⁴⁹⁶, basandosi sul fatto che il Presidente del Consiglio avrebbe formulato le sue proposte al capo dello Stato prima del giuramento, con la conseguenza che avrebbe esercitato le sue funzioni di capo del Governo al di fuori dell'art. 93 Cost. Secondo questa ricostruzione, infatti, si perderebbe il carattere di atto di indirizzo politico-governativo sotteso alla nomina dei ministri⁴⁹⁷, ma la natura organizzatoria della proposta non contraddice né esclude la natura di atto di indirizzo, considerando sia la molteplicità di funzioni sottese all'incarico sia il riconoscimento della qualifica di organo costituzionale, seppur temporaneo, all'incaricato⁴⁹⁸.

Il capo dello Stato, secondo la dottrina maggioritaria, non potrebbe procedere alla nomina di un Governo che certamente non possa ottenere la fiducia parlamentare⁴⁹⁹, ma questo limite alla discrezionalità presidenziale non sembra, come visto, poter avere effetti giuridici o essere sussunto nell'art. 90 Cost., anche perché il capo dello Stato, in caso di stallo politico, avrebbe «*il potere di formare un governo che non gode della presunta fiducia delle camere soltanto a condizione che eserciti questo potere nel suo ruolo di reggitore il sistema nei momenti di crisi dando vita a governi il più possibile imparziali e non certamente affermando l'indirizzo politico, minoritario, di un partito politico senza o finanche la prevalente volontà della maggioranza delle camere*»⁵⁰⁰, ma ciò diventa una riflessione politica e non giuridicamente sanzionabile.

⁴⁹² L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1176.

⁴⁹³ Si pensi, paradigmaticamente, alle due fasi per arrivare alla formazione dei governi Balbo e Gioberti o addirittura alle tre che sono state necessarie per formare i gabinetti Casati e Alfieri (R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità*, cit., p. 595).

⁴⁹⁴ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 60.

⁴⁹⁵ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1178, nota 19.

⁴⁹⁶ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 105.

⁴⁹⁷ *Ivi*, pp. 107-108.

⁴⁹⁸ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 114 ritiene che sul piano formale le proposte inerenti alle nomine dei singoli ministri spettano al Presidente del Consiglio ormai regolarmente nominato e ammette che la controfirma del proprio decreto di nomina venga apposta dall'incaricato in quanto tale.

⁴⁹⁹ A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 163.

⁵⁰⁰ *Ivi*, pp. 166-167.

Relativamente alla nomina dei ministri, che si approfondirà nel capitolo successivo, «*si è ritenuto che il presidente della repubblica possa rifiutarsi di nominare un ministro proposto, sollecitando una designazione nuova, senza però imporre al presidente del consiglio una persona che non sia accetta*»⁵⁰¹. La stessa dottrina ha segnalato che «*per quanto riguarda la nomina dei ministri la funzione del capo dello Stato sia puramente formale, a causa della sua generale posizione, della riconosciuta preminenza del presidente del consiglio e alla formazione di una prassi per cui le designazioni dei ministri vengano fatte dall'organo di partito*»⁵⁰². In tale ambito, quindi, il capo dello Stato può usare la sua influenza per ottenere la sostituzione di una designazione, *ma «violerebbe una norma di correttezza se rifiutasse di apporre la propria firma all'atto di nomina di un ministro, eccezion fatta per il caso in cui il rifiuto sia causato è motivato dalla funzione di controllo e di garanzia costituzionale propria del presidente della repubblica nell'ordinamento vigente»*»⁵⁰³.

Il capo dello Stato, quindi, non potrebbe imporre un nome sgradito all'incaricato, senza il suo assenso, mentre potrebbe, in teoria, rifiutarsi di nominare un nominativo sottopostogli e invitare il futuro Presidente del Consiglio a fare nuove proposte⁵⁰⁴. Non può escludersi, quindi, che «*il capo Stato possa discutere con il presidente del Consiglio l'opportunità delle proposte eventualmente illuminando quest'ultimo su fatti o situazioni dei quali sia venuto a conoscenza – per esempio durante le consultazioni – e che invece il presidente del Consiglio ignora*»⁵⁰⁵, al massimo, ammonendolo⁵⁰⁶, avvicinando il capo dello Stato alla ricostruzione del grande consigliere sostenuta da Ruini in Assemblea costituente. Ovviamente, l'incaricato potrà valutare le osservazioni del capo dello Stato con piena libertà e non sarà in nessun caso costretto ad attenervisi, tanto che secondo questa dottrina «*il capo dello Stato, in conformità alle esigenze dell'ordinamento, non potrà ulteriormente opporvisi ma dovrà firmare i decreti di nomina dei ministri sottopostigli*»⁵⁰⁷,

⁵⁰¹ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 105, seguendo l'impostazione di P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 48 («*Quindi il Capo dello Stato può anche rifiutarsi di nominare un ministro proposto dal Presidente ed invitare quest'ultimo a fargli nuove designazioni*»).

⁵⁰² A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 105. Anche L. PRETI, *op. cit.*, p. 159 ritiene che «*il Presidente del Consiglio si preoccupa della distribuzione dei dicasteri tra i Partiti coalizzati, lasciando liberi questi ultimi di designare uomini di propria fiducia*», limitandosi a intervenire nelle decisioni dei partiti solo in casi eccezionali.

⁵⁰³ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 106.

⁵⁰⁴ P. VIRGA, *Diritto* (ed. 1979), cit., p. 207; F. GIUFFRÈ-I.A. NICOTRA-F. PATERNITI, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2022, p. 227. A. AMORTH, *op. cit.*, p. 127 sottolinea che è necessario per il Presidente del Consiglio «*trovare gli uomini che accettino la sua guida*».

⁵⁰⁵ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 101.

⁵⁰⁶ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1196, riprendendo la citata letteratura inglese di Bagehot.

⁵⁰⁷ *Ibidem*. Per P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 48 («*Praticamente il Capo dello Stato finirà per nominare coloro che sono stati designati, poiché il Presidente del Consiglio potrà sempre opporsi a qualsiasi modifica o sostituzione*»).

limitando questo rifiuto solo se il ministro proposto non abbia i diritti civili o politici⁵⁰⁸.

L'art. 93, integrato dall'art. 1, comma 3, della legge n. 400/1988, prevede che il Presidente del Consiglio e i ministri prestino giuramento nelle mani del capo dello Stato prima di assumere le loro funzioni⁵⁰⁹. Questo tipo di giuramento, definito costituzionale o politico⁵¹⁰ (per distinguerlo dal giuramento amministrativo o dalle altre forme di giuramento previste dal nostro ordinamento⁵¹¹), trova una giustificazione nella «posizione di essenzialità all'ordinamento costituzionale che rivestono gli organi costituzionali e che si ripercuote nei confronti del loro elemento personale, nelle persone fisiche dei portatori degli organi costituzionali»⁵¹², rafforzando il dovere di fedeltà che incombe su tutti i cittadini ed, in modo particolare, su coloro che svolgono funzioni pubbliche fondamentali (in base all'art. 54 Cost.).

Con il giuramento la gestione della crisi termina, tanto che la successiva richiesta della fiducia è un momento esterno, che fuoriesce strutturalmente dall'attività presidenziale e dall'iter della crisi⁵¹³. La fiducia, infatti, non condiziona

⁵⁰⁸ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1196.

⁵⁰⁹ La formula è «*Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi e di esercitare le mie funzioni nell'interesse esclusivo della Nazione*».

⁵¹⁰ P. GROSSI, *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 148. Sul punto anche G. LOMBARDI, *Giuramento (dir. pubbl.)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1961, p. 966, sottolineando, però, che «*il giuramento [...] serve semplicemente a rafforzare un atto*» (p. 969).

⁵¹¹ P. GROSSI, *Appunti in tema di giuramento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1968, pp. 1328-1333.

⁵¹² A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 172.

⁵¹³ Da ultimo, cfr. F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2024, p. 339 («Con il giuramento il governo è formato e si esaurisce l'iter dinanzi al Presidente della Repubblica»); G. CAVAGGION, *La formazione*, cit., pp. 50-52. *Contra* T. MARCHI, *Il Governo*, cit., 130 («*però davvero può dirsi che il funzionamento di un Ministero proceda da due atti autonomi, dalla nomina dal Capo dello Stato e dalla fiducia accordata dalle Camere*»); P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 57, secondo cui, però, «*la votazione di fiducia da parte delle Camere ha natura giuridica di un requisito di efficacia rispetto all'atto di nomina*»; G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2/2018, p. 2 parla di «*quarta [fase che] consiste nella fiducia (o sfiducia) da parte di ciascuna Camera nei confronti del nuovo Governo (il nome quindi è "fiducia")*»; P. VIRGA, *Diritto* (ed. 1979), cit., pp. 208-209. S. CASSESE-R. PEREZ, *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1984, pp. 313-315, inseriscono anche l'elaborazione del programma di governo e l'ottenimento della fiducia nelle fasi necessarie alla formazione di un nuovo Esecutivo.

Il tema della natura della fiducia intesa come un controllo si inserisce, inoltre, nel più ampio dibattito se gli atti e i procedimenti di controllo vadano compresi o meno nel procedimento. In tal senso S. GALEOTTI, *Introduzione*, cit., per il quale la nozione di controllo si applica nell'ambito dei rapporti di natura costituzionale, ossia «*a tutti quei rapporti che includono, anche soltanto uno latere, lo svolgimento di situazioni giuridiche create dalle norme del diritto costituzionale*» (pp. 122-123). Sul punto, da ultimo, M. MALVICINI, *op. cit.*, pp. 28-66; 76-91.

l'esistenza del Gabinetto⁵¹⁴ entrato in funzione con il giuramento⁵¹⁵. È, però, evidente che un Governo in attesa di fiducia debba affrontare il passaggio parlamentare (anzi, deve realizzarlo presentandosi alle Camere⁵¹⁶), momento che gli attribuisce quella dose di "vitalità"⁵¹⁷ per operare su ogni campo. La fiducia sembra avvicinarsi a una "fase integrativa dell'efficacia"⁵¹⁸, essendo, però, anche il fine a cui tutto l'*iter* descritto tende. Questa lettura, che pone la "fiducia" al di fuori dal procedimento della gestione delle crisi di governo, è rafforzata dal fatto che lo stesso art. 94 Cost., impone che il Governo debba presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia entro dieci giorni «dalla sua formazione», facendo pendere per la conclusione dell'*iter*⁵¹⁹.

8. Cenni sullo scioglimento come strumento di (possibile) risoluzione della crisi

Terminata l'analisi degli aspetti procedurali della gestione della crisi, è necessario affrontare il tema dello scioglimento anticipato⁵²⁰, cioè il «diritto di porre

A. MANNINO, *op. cit.*, pp. 291-293 lega, correttamente, la fiducia alla necessità di garantire la funzionalità del sistema e alla ricerca di una convergenza tra Governo e Parlamento, inquadrando la fiducia in un accordo tra Camere e Governo e non in un controllo sulla regolarità, che le Camere non sono chiamate a svolgere.

⁵¹⁴ G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, pp. 598-599 utilizza le categorie della "convalida" e dell'"invalidazione", ma non sembrano del tutto attinenti, considerati gli effetti della votazione delle Camere.

⁵¹⁵ A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2022, p. 343; A. VIGNUDELLI, *op. cit.*, pp. 852-853. Già G. SALEMI, *Il Capo dello Stato nelle Costituzioni delle Repubbliche del dopoguerra*, Palermo, 1935, p. 64 divide «le Costituzioni in due categorie: quelle che affidano direttamente al parlamento la designazione del Governo; quelle che sanciscono il principio della nomina dei Ministri ad opera del capo dello Stato».

⁵¹⁶ Nel caso in cui un Governo non si presenti alle Camere è possibile sostenere che il capo dello Stato avrebbe il potere di revoca per l'omissione di un obbligo costituzionale da parte del Gabinetto.

⁵¹⁷ Termine usato da A. BOZZI, *Nomina*, cit., p. 888, nota 14.

⁵¹⁸ G. PITRUZZELLA, *Art. 92*, cit., p. 101; A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 171. Pur essendo perfetto in sé, l'atto resta improduttivo di tutti gli effetti, cioè la piena legittimazione del Gabinetto a operare.

⁵¹⁹ Non si può analizzare, perché estraneo a questo lavoro, il tema dei poteri del Governo in attesa di fiducia. Per M. CARTABIA, *Governo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2833 «secondo l'opinione prevalente il governo in attesa di fiducia non può porre in essere atti che impegnano l'indirizzo politico, perché su di esso non si è ancora espresso il Parlamento. Prima della fiducia, perciò, il governo può soltanto svolgere gli atti di ordinaria amministrazione o atti urgenti».

⁵²⁰ M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, pp. 1313-1314 distingue lo "scioglimento successivo" da

*fine alla vita della assemblea eletta e di disporre nuove elezioni prima della scadenza del termine normale della legislatura»*⁵²¹. Un'analisi esaustiva del tema in questa sede farebbe deviare dall'obiettivo del lavoro⁵²², ma è opportuno accennare allo scioglimento delle Camere, in quanto è uno degli strumenti in mano al capo dello Stato per la risoluzione delle crisi di governo. Questa prerogativa riveste, infatti, un'indubbia centralità nel sistema parlamentare e costituisce una vera chiave di volta del nostro ordinamento costituzionale, decisiva per comprendere le complesse dinamiche istituzionali e i diversi assetti su cui si sviluppa la nostra forma di governo. Per questa ragione è necessario tentare di fornire le linee guida del potere presidenziale di scioglimento delle Camere, contestualizzandole, però, con gli obiettivi di questa ricerca. Infatti, lo scioglimento è uno dei momenti (anche se tra i più rilevanti) della più ampia vicenda delle crisi di governo. Comprendere i limiti del capo dello Stato in tale ambito permette di definirne, infatti, anche il suo spazio d'azione nelle crisi.

La ricostruzione dogmatica dello scioglimento non può che partire dall'unico riferimento normativo offerto dalla Costituzione che, all'art. 88, si limita ad attribuirne la titolarità al Presidente della Repubblica, stabilendo due sole condizioni al suo esercizio. Innanzitutto, è previsto, al primo comma, l'obbligo formale per il capo dello Stato di sentire i Presidenti delle Camere (parere obbligatorio, ma non vincolante⁵²³), mentre il secondo comma, come modificato dalla leg-

quello "anticipato": il primo sarebbe lo scioglimento che fa seguito a un voto di sfiducia e alle conseguenti dimissioni del governo, mentre il secondo sarebbe quello che non deriva da un conflitto tra Parlamento e Governo. Tale distinzione è poco utile per individuare conseguenze empiriche (oltre che non prevista in Costituzione) e non è accolta in questo lavoro.

⁵²¹ G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948 (rist. 1990), p. 32. Nel periodo statutario era utilizzata anche la formula "dissoluzione" (M. MANCINI-U. GALEOTTI, *op. cit.*, p. 663).

⁵²² Si rinvia, senza la volontà di esaustività, a S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, vol. III, 1999, pp. 936-947; L. CARLASSARE, *Art. 88*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, pp. 1-95; G.M. SALERNO, *Art. 88*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 547-551; T.E. FROSINI, *Scioglimento (delle assemblee parlamentari)*, in S. CASSESE (a cura di), *op. cit.*, vol. VI, pp. 5461-5470; T.E. FROSINI-P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 1712-1731; M. OLIVETTI, *Articolo 88*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. II, Bologna, 2021, pp. 192-200. Per un inquadramento dell'istituto nell'ordinamento italiano si rinvia, altresì, a R. BIFULCO, *L'art. 88 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 2 agosto 2022; P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, tomo II, Milano, 1988; L. DE CARLO, *L'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica: per una ricostruzione diacronica*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2024; F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Napoli, 2019; S. LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, n. 2/1980, pp. 227-287.

⁵²³ Il capo dello Stato ha sciolto anticipatamente le Camere nonostante il parere contrario di un Presidente di Assemblea. Non essendoci possibilità di trovare atti ufficiali, si rinvia alla rispo-

ge costituzionale 4 novembre 1991, n. 1, stabilisce il limite sostanziale del divieto di scioglimento negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, «salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura»⁵²⁴.

Fuori dai casi in cui l'utilizzo dell'art. 88 Cost. sia legato al naturale scadere della legislatura⁵²⁵, lo scioglimento anticipato determina un evento di cesura, in quanto incide direttamente sull'esistenza degli organi rappresentativi e sull'ordinario funzionamento del sistema: esso implica l'assunzione di una decisione che impone di richiamare il corpo elettorale per rinnovare la composizione del Parlamento. Come è stato già notato nella premessa, lo scioglimento è stato ricondotto, fin dal XIX secolo, tra i poteri di riequilibrio del sistema. Nella lettura di Constant, infatti, il potere preservatore del capo dello Stato è chiamato a riassorbire le tensioni tra Governo e Parlamento, svolgendo la funzione di giudice nei conflitti tra gli altri poteri. Quando quest'ultimi entrano in contrasto, infatti, per Constant è necessario intervenire ricorrendo allo scioglimento (dell'Assemblea legislativa) o alla destituzione dell'Esecutivo (e alla nomina di un altro). Ancora oggi lo scioglimento è considerato uno dei poteri di attivazione del sistema attribuiti al Presidente della Repubblica, cioè quelli in cui si cerca la riattivazione del funzionamento istituzionale e diretti a evitare la disarmonia tra organi costituzionali⁵²⁶. L'attribuzione al capo dello Stato del potere di scioglimento incide notevolmente, quindi, sull'equilibrio del sistema. Infatti, il Presidente della Repubblica ha un compito d'impulso e di stimolo istituzionale, soprattutto quando lo stallo provoca (o rischia di farlo) una paralisi nel funzionamento degli organi costituzionali⁵²⁷. Nonostante le discussioni in Assemblea co-

sta di S. GALEOTTI, in P. CALANDRA, *Lo scioglimento delle Camere nel 1987*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988, p. 80, che cita lo scioglimento del 1979 (contrario il Presidente del Senato Fanfani). Anche lo scioglimento del 1987 sembra essere stato disposto nonostante fosse «*contraria una corposa parte delle assemblee elettive*» (Ivi, p. 81).

Relativamente allo scioglimento del 1953 del Senato, una parte della dottrina sostiene sia stato deciso da Einaudi, anche per attenuare l'effetto della l. 31 marzo 1953, 148 (G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro italiano*, n. 5/1953, pp. 89-102; *contra* L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 45-46; D. GALLIANI, *op. cit.*, p. 36) e sembra che il Presidente del Senato «*riferì a Einaudi la contrarietà della grande maggioranza dei senatori allo scioglimento*» (A. DE GASPERI, *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Bologna, 2006, p. 178).

⁵²⁴ Tale revisione fu introdotta perché nel 1992 si sarebbe realizzato il c.d. «*ingorgo istituzionale*», con la fine naturale della X legislatura e la scadenza del mandato di Cossiga.

⁵²⁵ Anche in tale caso deve essere emanato un decreto di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica.

⁵²⁶ G. CUOMO, *I poteri*, cit., pp. 52-53 inserisce in tale gruppo anche la nomina dei cinque giudici costituzionali, l'accettazione o rifiuto delle dimissioni del Governo, la nomina del Presidente del Consiglio e il rinvio delle leggi con messaggio (e, forse dando a tale atto una connotazione che non possiede, la nomina dei senatori a vita).

⁵²⁷ S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, p. 332 inserisce lo scioglimento nella sezione «*controlli sulle disorganizzazioni delle Camere (scioglimento)*», perché «*importa invece sottolinearne la natura di controllo organizzativo, destinato*

stituyente, nella quale si decise di affidare prerogative di grande importanza e non meramente simboliche al capo dello Stato, si ritenne di lasciare il più possibile indeterminata la disciplina dello scioglimento delle Camere⁵²⁸. Infatti, venne respinto ogni tentativo di prestabilire le condizioni legittimanti l'esercizio di tale potere e vennero scartate tutte le proposte volte ad imporre ulteriori limiti temporali espliciti, evitando qualunque ancoraggio a fatti obiettivi o a modalità determinate *ex ante*⁵²⁹. Parte della dottrina, anche per queste ragioni, ha definito lo scioglimento anticipato come un istituto ambiguo⁵³⁰, anche per la varietà di significati che esso può in astratto assumere, mentre altri ne hanno sottolineato l'ambivalenza e il suo essere «*a metà strada fra ciò che è massimamente giuridico e ciò che è massimamente politico*»⁵³¹. È possibile, quindi, cogliere la ragione dell'indeterminatezza della disposizione costituzionale, la cui formulazione, vaga e generica, lascia spazio ad una pluralità di interpretazioni in grado di adattarsi alle mutevoli circostanze, ma genera al contempo una serie di problematiche di grande rilievo. Innanzitutto, l'art. 88 Cost. attribuisce in maniera inequivocabile al Presidente della Repubblica la titolarità formale dell'atto, ma senza eliminare il dubbio se essa coincida con la titolarità sostanziale⁵³². Le perplessità sorgono, infatti, legando l'art. 88 all'art. 89 della Costituzione, che subordina la validità di tutti gli atti del Presidente della Repubblica, compreso, quindi, lo scioglimento, alla controfirma del Governo, che se ne assume la responsabilità, garantendo l'irresponsabilità del capo dello Stato sancita dall'art. 90 Cost⁵³³. Sotto questo profilo, la dottrina è molto divisa. Una parte ritiene tale potere come formalmente e sostanzialmente presidenziale, anche in ragione del fatto che il capo dello Stato non può esercitarlo nell'ultimo semestre di mandato (per evitare facilitazioni per una sua possibile rielezione)⁵³⁴, oltre che per il fatto che per il suo

cioè a curare, prevenendolo o rimuovendolo, lo stato abnorme in cui può versare l'intera organizzazione; quindi tale controllo non si appunta, come a proprio oggetto, su atti od attività delle Camere, anche se questi siano o possano spesso essere le cause o gli indici rivelatori della disorganizzazione».

⁵²⁸ Per il dibattito in Assemblea costituente si rinvia, a R. BIFULCO, *L'art. 88*, cit.

⁵²⁹ ASSEMBLEA COSTITUENTE, sedute dal 21 al 24 ottobre 1947.

⁵³⁰ L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 1.

⁵³¹ R. VIRIGLIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2000, p. 222.

⁵³² S. BARTOLE, *Scioglimento*, cit., pp. 938-943.

⁵³³ Sulla necessità o meno della motivazione dell'atto, si rinvia a M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, pp. 1327-1328.

⁵³⁴ P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 333, in quale pur ritenendo che «*lo scioglimento possa aver luogo [...] su proposta governativa come per iniziativa presidenziale*» afferma che «*la giustificazione politica dell'atto, cioè la prova che esso si inquadra in un corretto uso del potere discrezionale di indirizzo costituzionale, deve essere data dal Capo dello Stato, e direttamente da lui, anche se in modo non formale*»; F. BOZZINI, *Contributo alla interpretazione di talune funzioni del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, pp. 196-199; M. GALIZIA, *Studi*, cit., pp. 237-249; G. GUA-

esercizio è richiesta una consultazione preventiva con i Presidenti dei due rami del Parlamento⁵³⁵. I sostenitori di questo orientamento ritengono, pertanto, che si sia voluto assegnare al Presidente della Repubblica un ruolo preminente e sostanziale, per cui la controfirma dell'atto avrebbe la mera funzione di riscontrarne la legittimità, ma a ogni modo è da escludere che il potere di scioglimento, così come configurato, possa costituire un "mezzo" nelle mani presidenziali per poter imporre una propria politica personale, ragion per cui la controfirma, non può non avere anche una funzione di merito.

Sempre autorevole della dottrina considera, invece, tale potere come sostanzialmente governativo, ritenendo lo scioglimento subordinato al consenso del Governo o alla sua iniziativa⁵³⁶, mentre una tesi mediana lo definisce "fles-

RINO, *Il Presidente*, cit., pp. 948-957 (dove esclude la possibilità di uno scioglimento "anticipato" su proposta del Governo indipendentemente da una sfiducia parlamentare); F. PINTO, *op. cit.*, pp. 232-233, 278-280 (anche se fa ricadere la responsabilità effettiva sui partiti visto che «al Capo dello Stato competono poteri limitati e circoscritti, la decisione finale di procedere allo scioglimento anticipato non è che il risultato di una sconfitta, ma una sconfitta non del presidente quanto piuttosto del sistema nel suo complesso», p. 279, ripreso, in tale riflessione, da G. AZZARITI, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, in *Costituzionalismo*, sezione *Notizie&Opinioni*, 18 aprile 2011); G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2011; V. SICA, *La controfirma*, cit., pp. 130-147. Per una recente riflessione sul c.d. semestre bianco, si veda V. IACOVISSI, *Il semestre bianco. La vicenda costituzionale e le attuali prospettive*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2023, pp. 729-758.

⁵³⁵ Per F. MOHRHOFF, *Rapporti*, cit., p. 16, pur ritenendo che lo scioglimento rientri integralmente nella sfera discrezionale del capo dello Stato, «nulla esclude, come in effetti si è verificato nel caso concreto, che l'iniziativa del Capo dello Stato si svolga nell'ambito di consultazioni politiche, e quindi e soprattutto anche col Governo, la cui posizione primaria è particolarmente evidente».

Inoltre, l'art. 126 Cost. originario prevedeva lo scioglimento dei Consigli regionali tramite un decreto del Presidente della Repubblica su parere di una Commissione di deputati e senatori costituita per le questioni regionali, tanto che si riteneva (seguendo il brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*) che, come la Costituzione aveva esplicitato il ruolo di questa commissione, così, se avesse voluto, avrebbe esplicitato un ruolo governativo nello scioglimento delle Camere.

⁵³⁶ Tra i sostenitori di questo orientamento si annoverano A. AMORTH, *op. cit.*, pp. 151-153; S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., pp. 11-12; G. GUARINO, *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 3/1947, p. 166 in cui si evinceva l'ulteriore limite al potere governativo, assieme a quello dell'assenso presidenziale, nell'impossibilità «di disporre quando si sia iniziato il procedimento che può portare all'approvazione di una mozione di sfiducia»; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 7*, Torino, 1997, pp. 17-20 rinviene un ruolo effettivo del Presidente del Consiglio nella decisione dello scioglimento («Tuttavia la controfirma del Presidente del Consiglio, come molti atti di controfirma, è suscettibile di una duplice lettura. In assenza di un Presidente del Consiglio che abbia una sufficiente legittimazione politica la controfirma tenderà ad essere quella di un organo "competente" che si limita a prendere atto della volontà del Capo dello Stato. In presenza di un sistema che rafforzi la posizione del Premier la controfirma può invece trasformarsi nella sottoscrizione di un organo "proponente" (secondo la formula equivoca dell'art. 89 della nostra Carta costituzionale). Del resto da tempo la dottrina più attenta aveva sottolineato il più generale rilievo preminente del nesso controfirma-proposta, ma, nel caso specifico, i lavori preparatori propendono decisamente per la proposta del Presidente del Consiglio», p. 19); T.E. FROSINI, *Il potere di scioglimento: formalmente presidenziale, sostanzialmente governativo*, in *Fede-*

sibile”, nel senso che in alcuni casi sarebbe presidenziale, mentre in altri governativo: rimane di competenza governativa nei casi di ordinaria amministrazione, ma in situazioni di crisi di sistema diviene prerogativa del Presidente della Repubblica⁵³⁷.

Continuando ad esaminare la copiosa riflessione dottrinarina, è da segnalare un'altra corrente di pensiero che configura il potere di scioglimento come diseguale, ma condiviso⁵³⁸. Uno sviluppo di questa lettura ritiene lo scioglimento un atto “*duumvirale*”, cioè in grado di porre sullo stesso piano capo dello Stato e Presidente del Consiglio, siglandone la loro reciproca collaborazione⁵³⁹. Al fine di evitare che un simile istituto possa divenire uno strumento di alterazione dell'equilibrio politico, maggiori saranno le condizioni alla base della formazione di un accordo tra i due soggetti coinvolti, più forti saranno le garanzie contro eventuali abusi. Questa ricostruzione ha consentito di riconoscere all'atto di scioglimento un'indispensabile flessibilità, evitando i limiti derivanti da un rigido modello astratto, inidoneo a calarsi di volta in volta nelle molteplici situazioni contingenti. Data questa capacità elastica, si potrebbe anche sostenere che lo scioglimento, in realtà, non sia condiviso con il Governo, ma con il Parlamento stesso, visto che il capo dello Stato deve farsi carico di percepire gli umori e le difficoltà di funzionamento attraverso l'obbligatorio confronto con i Presidenti delle Camere, tanto che sarebbe opportuno, prima di emettere il decreto di scioglimento, consultare le forze politiche. Se, infatti, il capo dello Stato utilizza lo scioglimento come *extrema ratio* in assenza della possibilità di formare nuove maggioranze, non fa altro che dialogare indirettamente con le forze politiche, tanto che la controfirma del Governo confermerebbe che tale dialogo si è instaurato, oltre che l'eventuale volontà anche dell'Esecutivo.

Sembra corretto, quindi, potersi assestare su una posizione intermedia, configurando lo scioglimento come un «atto complesso», in cui «la partecipazione

ralismi, n. 4/2011, p. 5, il quale, basandosi sull'esperienza maggioritaria, ritiene che «il ricorso allo scioglimento anticipato, su proposta del Presidente del consiglio, dovrebbe essere consentito nel caso in cui sia entrata in crisi la maggioranza parlamentare prescelta col voto dal corpo elettorale», riprendendo la tesi esposta in IDEM-P.L. PETRILLO, *Verso una interpretazione maggioritaria del potere di scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, n. 2/2005, pp. 137-176.

⁵³⁷ C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, cit., pp. 782-784; C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2007, pp. 137-139; IDEM, *Capo dello Stato e forma di governo*, Roma, 1996, pp. 130-131; M.L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, pp. 1340-1344.

⁵³⁸ G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, p. 203 parla di atto complesso a partecipazione diseguale.

⁵³⁹ Sul punto A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in A. AMATO-A. BARBERA, (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 2001, p. 245; L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), *op. cit.*, pp. 178-181; IDEM, *Art. 88*, cit., pp. 4-11; IDEM, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, pp. 148-153; A. VALENTINI, *op. cit.*, p. 120. Per un commento sulle varie letture, cfr. P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee*, cit., pp. 143-147.

del Presidente e quella del Governo appaiono due realtà suscettibili di diversa accentuazione ma egualmente ineliminabili»⁵⁴⁰. Nell'ultimo trentennio sono stati realizzati, da parte della dottrina, alcuni tentativi di fornire una legittimazione al c.d. premierato, cioè la lettura che spinge per un avvicinamento del nostro regime parlamentare verso il “modello Westminster”⁵⁴¹. Si è cercato di attribuire, quindi, alla volontà del Presidente del Consiglio un peso determinante. È stato sostenuto che essendosi realizzata, con le leggi elettorali maggioritarie, una sorta di elezione diretta del Presidente del Consiglio, o quantomeno di indicazione, nella persona del *leader* della coalizione vincente, le sue dimissioni avrebbero dovuto provocare necessariamente lo scioglimento delle Camere, al fine di mantenere la consonanza tra volontà del corpo elettorale e guida del Governo⁵⁴². Questa possibilità non ha trovato, in realtà, concreta applicazione nel nostro sistema. Decisiva risultò, a tal proposito, la posizione di Scalfaro subito dopo l'entrata in vigore della legge elettorale maggioritaria, tra il dicembre del 1994 e il gennaio 1995, al momento della crisi del governo Berlusconi I. In occasione del discorso di fine anno, il capo dello Stato affermò emblematicamente che «il Presidente della Repubblica, secondo dettato costituzionale, non può fare prevalere nessuna tesi personale, ma deve registrare la volontà del Parlamento. Il Presidente della Repubblica, dopo le prime consultazioni, avendo constatato la maggioranza, al Senato e alla Camera, di pareri contrari a elezioni immediate, ha il dovere costituzionale di esaminare se esistono le condizioni per costituire un governo che possa governare»⁵⁴³. Anche Napolitano ha aderito alle posizioni dei suoi predecessori⁵⁴⁴: nel gestire la crisi del governo Berlusconi IV, il suo obiettivo è stato quello

⁵⁴⁰ L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 11.

⁵⁴¹ Si rinvia a T.E. FROSINI (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004. Per una lettura dello scioglimento in chiave comparata si rinvia a M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983 e alla ricerca dell'INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Dissolution of Parliament*, Stoccolma, 2017.

⁵⁴² Come anticipato, all'inizio della XIX legislatura sono state avanzate proposte o riflessioni in tal senso. Si pensi ai disegni di legge costituzionali A.S. 830 “*Disposizioni per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*”, presentato da Matteo Renzi, o A.S. 935 “*Modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri*” presentato dal Presidente del Consiglio Giorgia Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Maria Elisabetta Alberti Casellati, su cui si rifletterà nelle conclusioni al presente lavoro. Sul punto si vedano anche i molti interventi al seminario “*Riforme istituzionali e forma di governo. Un confronto*”, ora pubblicati su *Federalismi*. Per le differenze tra l'elezione dei sindaci e quella “diretta” del Presidente del Consiglio si rinvia a F. PIZZOLATO, *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, vol. 14 (2020), pp. 129-153.

⁵⁴³ Discorso di fine anno del Presidente della Repubblica, 1994.

⁵⁴⁴ P.L. PETRILLO, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 427-449. Sul punto anche G. SCACCIA, *Il Re*, cit., pp.

di evitare le elezioni anticipate, valutate come dannose e traumatiche e definite come «un'improvvida prassi italiana»⁵⁴⁵.

È certamente possibile, quindi, formare un nuovo Gabinetto che si fondi su una maggioranza politica diversa da quella risultante dalle elezioni (ad esempio, nella XII e nella XVIII legislatura si costituirono maggioranze non prevedibili prima del voto), purché esso goda dell'imprescindibile fiducia delle Camere. È necessario, però, che i poteri presidenziali di nomina e di scioglimento siano esercitati con prudenza e alla luce della leale collaborazione, come deve avvenire in ogni rapporto tra organi costituzionali. Per questo, come anticipato, sembra opportuno che il capo dello Stato, prima di decretare uno scioglimento, svolga un giro di consultazioni, sia per deferenza verso il Parlamento sia per raccogliere il punto di vista dei gruppi. È apparso inusuale, quindi, che nel luglio 2022 il Presidente della Repubblica, a seguito delle dimissioni di Draghi e con la sola convocazione dei Presidenti delle Camere, abbia firmato, senza consultazioni, il decreto che ha posto fine alla XVIII legislatura e, poco dopo, quelli di convocazione dei comizi elettorali. Sarebbe stato corretto tentare rapide consultazioni per ascoltare i gruppi politici, visto che, seppur formalmente, la Camera aveva concesso la fiducia al governo Draghi. Il passaggio, anche se probabilmente poco utile e di mera forma, sarebbe stato conveniente almeno come atto di "cortesia istituzionale" nei confronti del Parlamento. Certamente, quando si parla di scioglimento anticipato è necessario tenere presente «*l'invito al principio di realtà, nell'interpretazione dell'istituto, [che] serve anche a sdrammatizzare la forza e, se così si può dire, la performatività delle diverse interpretazioni che sono state date del potere di scioglimento anticipato*»⁵⁴⁶, ma la deviazione rispetto alla prassi è evidente. Riprendendo le procedure seguite durante i precedenti scioglimenti anticipati, non si è proceduto a consultazioni con i gruppi parlamentari solo nel 1972, 1979 e 1987, ma in tutti i casi i governi in carica non avevano ricevuto la fiducia iniziale (si trattava degli esecutivi Andreotti I e V e Fanfani VI⁵⁴⁷). Nel 1976, 1983, 1996, 2008, 2013 le consultazioni si tennero, anche se con tempistiche che sono andate da un solo giorno⁵⁴⁸ a quattro⁵⁴⁹, con tentativi di mandati esplorativi⁵⁵⁰ o incarichi⁵⁵¹, che, però, non hanno sortito effetti positivi. Un ulte-

86-93; V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, pp. 36-40; 62-67.

⁵⁴⁵ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 6 febbraio 2008.

⁵⁴⁶ R. BIFULCO, *L'art. 88*, cit.

⁵⁴⁷ In questo frangente Cossiga rifiutò di ricevere Craxi e Nicolazzi per un estremo tentativo di varare un Governo a guida tecnica o laica.

⁵⁴⁸ Durante la crisi del governo Moro V (1976).

⁵⁴⁹ Come nel 2008 (crisi del governo Prodi II).

⁵⁵⁰ Si pensi, ad esempio, a quello affidato al Presidente del Senato Morlino nel 1983.

⁵⁵¹ Come quello conferito a Maccanico il 1° febbraio 1996.

riore caso, davvero peculiare, in cui non si tennero consultazioni, è quello, già citato, relativo allo scioglimento del 1994, quando dopo le dimissioni del governo Ciampi (13 gennaio), tre giorni dopo Scalfaro decise di respingere le dimissioni (per lasciare l'Esecutivo nella pienezza dei poteri), ma di sciogliere le Camere⁵⁵². Su tale scioglimento, come detto, pesava la natura dell'Esecutivo e il complesso quadro politico e giudiziario che aveva attraversato l'XI legislatura⁵⁵³, ma anche in quel caso la decisione presidenziale è apparsa in forte discontinuità rispetto al passato (tanto che si è anche immaginata una responsabilità del Presidente del Consiglio, non dimissionario, che ha controfirmato il decreto⁵⁵⁴).

La norma costituzionale non affronta, inoltre, il problema fondamentale relativo alle circostanze che legittimano l'esercizio del potere: non si specificano le ragioni o le finalità che consentono di individuare i casi in cui lo scioglimento può o deve essere realizzato, né le situazioni in cui sia esclusa la possibilità di ricorrervi. Sotto questo profilo, relativo alle condizioni che legittimano l'esercizio del potere in esame, è stata unanimemente accolta in dottrina l'ipotesi che lo scioglimento abbia carattere "funzionale", da utilizzare nei casi di "blocco del sistema", come l'impossibilità di formare una qualsiasi maggioranza parlamentare in grado di sostenere un Governo (o anche un insanabile contrasto tra le due Camere), tale da determinare una paralisi delle funzioni statali⁵⁵⁵. Tale situazione di stallo potrebbe anche indurre le stesse forze politiche rappresentate in Parlamento ad esprimere il proprio consenso per un sostanziale autoscioglimento⁵⁵⁶, escludendo, però, che ciò possa tradursi in uno scioglimento nel solo interesse della maggioranza di Governo⁵⁵⁷ (in passato le forze politiche hanno deciso di indurre lo scioglimento per rinviare appuntamenti politici determinanti, come ad esempio i *referendum*⁵⁵⁸).

⁵⁵² Nel dossier *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei governi*, in *Quirinale.it*, 119, nota 7, si rileva che «in tale circostanza, unico caso nella storia della Repubblica, la reiezione delle dimissioni è stata formalizzata con D.P.R., controfirmato dal Presidente del Consiglio, contestuale ad un distinto D.P.R. di scioglimento delle Camere».

⁵⁵³ Sulla mancata autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. De Lorenzo intervenne anche il Presidente Scalfaro da Castelporziano con parole durissime («Dopo quel voto, vi giuro che se gli adempimenti non fossero già stati completati, la giornata sarebbe finita con lo scioglimento delle Camere. [...] Un suicidio del Parlamento, un voto intollerabile, che ha determinato una frattura tra la gente e il Parlamento, una rottura del principio della pari condizione», R. RIZZA, «Volevo sciogliere le Camere», in *La Stampa*, 2 ottobre 1993, pp. 1-2).

⁵⁵⁴ Si rinvia a S. LABRIOLA, *La controfirma del decreto presidenziale di scioglimento delle Camere e la responsabilità del Governo. Appunti sulla legalità costituzionale*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, pp. 441-466.

⁵⁵⁵ Sul punto G.F. CIAURRO, *Disfunzioni delle Camere e potere di scioglimento*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, vol. II, Milano, 1969, pp. 190-197.

⁵⁵⁶ F. PINTO, *op. cit.*, pp. 264-265.

⁵⁵⁷ L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 15.

⁵⁵⁸ Sullo scioglimento del 1972, cfr. F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, pp. 943-950.

Si è prospettata, inoltre, l'ulteriore ipotesi di "scioglimento-sanzione" (definito «*di ascendenza monarchica*»⁵⁵⁹), decretabile dal capo dello Stato in presenza di comportamenti attivi od omissivi del Parlamento in contrasto con la Costituzione, oppure per il venir meno della presunzione di corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati⁵⁶⁰, rilevato dal capo dello Stato, quale (presunto) unico interprete capace di leggere il comune sentire dell'opinione pubblica (come avvenne con Scalfaro)⁵⁶¹, ma questa ipotesi è da ritenersi incompatibile con il sistema parlamentare vigente.

Infine, potrebbe verificarsi anche lo scioglimento tecnico⁵⁶², che ricorre quando, a seguito di riforme che incidono sul rapporto di rappresentanza politica (es. riforma della legge elettorale o forte mutamento del numero dei parlamentari), si ritenga opportuno procedere a un rinnovo delle Camere sulla base delle nuove regole⁵⁶³. Vista la "vivace" esperienza italiana⁵⁶⁴, in passato la dottrina si è domandata se una nuova legislazione elettorale comporti la perdita di legittimità del Parlamento in carica. Una modifica delle norme che fissano le modalità di ripartizione dei seggi tra le forze politiche è stata ritenuta, infatti, capace di incidere sul rapporto di rappresentanza politica basato sulle precedenti elezioni⁵⁶⁵.

⁵⁵⁹ C. FUSARO, *Il Presidente*, cit., p. 85. Sul punto si rinvia anche a P. PADOA, *Il Re nel governo rappresentativo*, Bologna, 1886, pp. 50-52.

⁵⁶⁰ Lo scioglimento del 1994 è stato fatto rientrare in tale tipologia, in particolare le ragioni che lo hanno motivato: a) il referendum elettorale aveva dimostrato che gli elettori volevano «*non solo altre regole, ma anche un nuovo Parlamento*»; b) «*divario sensibile tra le forze rappresentate in Parlamento e la reiterata volontà popolare*»; c) «*varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica*». Sulla definizione di "scioglimento sanzione" si rinvia a M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni sotto dettatura della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008, pp. 319-321 e 331. *Contra* P. COSTANZO, *La gestione*, cit., p. 118, per il quale «*tutte le ipotesi di scioglimento sanzione sono riconducibili a quello funzionale*».

Il punto, relativamente allo scioglimento del 1992, è approfondito in M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1993, pp. 612-616. Sul tema si rinvia anche a S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008, pp. 341-344.

⁵⁶¹ M. TIMIANI, *Il potere*, cit., 331; C. MAINARDIS, *Il ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1997, pp. 2849-2854.

⁵⁶² Lo scioglimento tecnico non va confuso con lo scioglimento per "motivi tecnici", che può essere quello anticipato di qualche mese rispetto alla scadenza naturale della legislatura per evitare elezioni in periodi "scomodi" (es. primavera inoltrata/estate). Sugli scioglimenti del 1953, 1958 e 1963, cfr. P. CALANDRA, *Competenze*, cit., pp. 7-26.

⁵⁶³ C. DE GIROLAMO, *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, p. 6 definisce, invece, questo scioglimento tecnico, poiché fu indotto per ottenere maggiori consensi, con l'obiettivo di ottenere un Governo "di legislatura".

⁵⁶⁴ Si permetta il rinvio a *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.

⁵⁶⁵ G. FERRARA, *Gli atti*, cit., p. 199. Secondo G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo sciogli-*

Per alcuni, infatti, non sciogliere le Camere elette con la legge elettorale abrogata sarebbe inopportuno, soprattutto quando si possano tenere elezioni sotto l'egida del nuovo sistema, con una prevedibile modifica allo scenario politico e con una mutazione dei rapporti di forza esistenti tra i gruppi parlamentari⁵⁶⁶. Come è stato lucidamente notato, però, «*lascia ad ogni modo perplessi l'idea che da modifiche del sistema di elezione possa derivare, quale conseguenza obbligata o quale effetto di discrezionali valutazioni dei titolari del relativo potere, un provvedimento "imposto" al Parlamento, laddove questo si dimostri disponibile a dare continuità alla legislatura*»⁵⁶⁷. Inoltre, se la Corte costituzionale ha precisato, dopo la sentenza n. 1/2014, che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcuni aspetti fondamentali della legge n. 270/2005 non intaccava la legittimità del Parlamento⁵⁶⁸, allora *a fortiori* questa non può venire meno dopo una modifica legislativa, voluta dal legislatore e alla quale si applicano gli effetti dell'abrogazione e non dell'annullamento⁵⁶⁹.

*mento del 1994, in Corriere giuridico, n. 3/1994, 261-266 sussisterebbe di un obbligo per il capo dello Stato di sciogliere le Camere dopo l'approvazione di una nuova legge elettorale. Altri autori hanno preferito parlare di sconvenienza nel continuare la legislatura nonostante l'approvazione di una nuova normativa elettorale, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle*, cit., p. 47. C. VITTA, *op. cit.*, p. 300 ritiene che lo scioglimento possa essere disposto «*quando le Camere si dimostrino impotenti a deliberare o prendano tumultuose deliberazioni in seguito all'incerbarsi delle pressioni politiche o dell'eccessivo frazionarsi dei partiti ivi rappresentati*» e, pur ammettendo scioglimenti sostenuti da un nuovo indirizzo nel corpo elettorale, segnala che «*fa dubitare fortemente se il pieno regime parlamentare possa consentire al Presidente della Repubblica di sospingere tanto oltre anche se trovi persone decise a controfirmare il decreto di dissoluzione della rappresentanza nazionale. In questa ipotesi resta certamente al Presidente l'ultimo mezzo delle dimissioni dall'ufficio, come supremo monito al Paese che egli lo ritiene incamminato su di una china pericolosa*» (p. 301).*

⁵⁶⁶ G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblies*, cit., p. 47.

⁵⁶⁷ S. LEONE, *Contributo*, cit., p. 134.

⁵⁶⁸ Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, cons. dir. 7 («*È evidente, infine, che la decisione che si assume, di annullamento delle norme censurate, avendo modificato in parte qua la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato, produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che si dovrà effettuare o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere. Essa, pertanto, non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto*»). *Contra* G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, 2 secondo cui «*se statuizioni così gravi hanno un senso, da esse dovrebbe pianamente conseguire che il Parlamento attuale è politicamente delegittimato. Come può infatti riconoscersi legittimazione politica a un organo formato sulla base di una legge elettorale che – secondo il custode della legalità costituzionale – ha prodotto «un'alterazione profonda della rappresentanza democratica» e ha coartato la libertà di scelta degli elettori contraddicendo il principio democratico, su cui poggiano le istituzioni repubblicane? E come non trarre dalla dichiarazione di illegittimità dei meccanismi di formazione della rappresentanza democratica la necessità di rinnovare le Camere e dunque di scioglierle?*».

⁵⁶⁹ Qualche dubbio potrebbe sorgere se la modifica derivi a seguito di abrogazione referendaria ex art. 75 Cost, teoria che è stata seguita, come già detto, da Scalfaro nel 1994. La differenza, però, emergerebbe soprattutto a livello politico, non su quello tecnico-giuridico.

È da notare che, nonostante la chiarezza del testo costituzionale, sembra escludersi la possibilità di sciogliere una sola Camera⁵⁷⁰. Infatti, se le due Assemblee presentassero due maggioranze alternative, la scelta di quale sciogliere costituirebbe una decisione del tutto arbitraria del capo dello Stato, che andrebbe contro gli interessi dell'Esecutivo (se venisse sciolta la Camera che concede la fiducia) o delle opposizioni (se venisse sciolta la Camera in cui il Governo è in minoranza o in difficoltà)⁵⁷¹. Lo scioglimento di una sola Camera provocherebbe, infatti, la paralisi momentanea del sistema, visto che il nostro modello bicamerale perfetto richiede la piena operatività di entrambi i rami del Parlamento per assicurare il regolare funzionamento degli apparati comuni alle due Camere. L'operazione di allineamento cronologico delle due Camere, effettuata con la revisione di cui alla legge costituzionale n. 2/1963, avrebbe comportato l'abrogazione "implicita"⁵⁷² o un'inapplicabilità dell'art. 88 Cost. *in parte qua*⁵⁷³.

In conclusione, si sottolinea, ovviamente, che non tutte le crisi di governo comportano uno scioglimento⁵⁷⁴. Il Presidente della Repubblica è chiamato a risolvere con grande cautela le vicende istituzionali che potrebbero interrompere il pieno funzionamento del nostro sistema politico. Per fare ciò, e in mancanza di soluzioni alternative, si può ammettere un ricorso allo scioglimento anticipato, ma che abbia valore di *extrema ratio*⁵⁷⁵, con criteri quasi oggettivi⁵⁷⁶, al fine di «*chiamare il popolo sovrano a pronunciarsi per ripristinare la buona salute delle istituzioni democratiche*»⁵⁷⁷. Nel nostro ordinamento, però,

⁵⁷⁰ La possibilità di sciogliere una sola Camera è tornata *in auge* nel 2010 per un'affermazione dell'allora Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, che dichiarò «*Senza una maggioranza alla Camera dei deputati si andrà a votare per la stessa Camera*» (dichiarazione del 14 novembre 2010 al Teatro Nuovo a Milano).

⁵⁷¹ P. COSTANZO, *La gestione*, cit., p. 135.

⁵⁷² *Ibidem*. La riforma ha trasformato il nostro sistema in un ordinamento bicamerale perfetto "gemellare".

⁵⁷³ A. FUSCO, *Sulla effettiva vigenza dell'art. 88 c. I, ultima parte, della Costituzione*, in A. RUGGERI (a cura di), *op. cit.*, p. 461.

⁵⁷⁴ F.R. DE MARTINO, *Presidente*, cit., pp. 156-163.

⁵⁷⁵ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 6 febbraio 2008 («*La decisione cui sono giunto – avendola ponderata al di fuori di qualsiasi condizionamento – è in effetti scaturita dal succedersi di avvenimenti ben noti a tutti. Dapprima, il venir meno della fiducia al governo con il voto del 24 gennaio scorso in Senato, e poi l'accertata impossibilità di dar vita a una maggioranza che concordasse in particolare sull'approvazione in tempi brevi di una riforma della legge elettorale. L'incarico che avevo conferito in tal senso al Presidente Marini non è stato purtroppo coronato da successo, come egli stesso mi ha puntualmente riferito a conclusione di molteplici incontri condotti con un impegno e uno scrupolo, riconoscitigli da ogni parte, per i quali desidero pubblicamente ringraziarlo. E di qui, oggi, il mio rammarico per dover chiamare nuovamente gli elettori alle urne, senza che quella riforma sia stata approvata*»). In tema anche L. VOLPE, *Crisi di governo e sistema costituzionale*, in *Terra di Bari*, n. 5/1968, pp. 8-11.

⁵⁷⁶ V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 178 secondo il quale lo scioglimento «*implica in ogni caso valutazioni oggettive, da effettuarsi in posizione di piena indipendenza rispetto agli orientamenti della maggioranza*».

⁵⁷⁷ Cfr. M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e "tradimenti"*, in *Costi-*

è opportuno ricordarlo, il Presidente della Repubblica non è un decisore, ma forza gli altri a farlo: anche nello scioglimento costringe il corpo elettorale fornire un'indicazione⁵⁷⁸. Per questo si ritiene che non possa procedere a scioglimento delle Camere nonostante ci sia una maggioranza, seppur ristretta, pronta a sostenere un Esecutivo⁵⁷⁹, non essendo titolare dell'individuazione della distonia tra corpo elettorale e Parlamento.

Attraverso «*l'intervento risolutore del corpo elettorale*»⁵⁸⁰ il capo dello Stato rimette agli elettori il suo ruolo di *commissaire aux crises*, nella speranza che l'esito elettorale permetta una risoluzione della crisi⁵⁸¹, ma nulla impedirebbe di dover

tuzionalismo, sezione *Notizie&Opinioni*, 16 febbraio 2011. In tal senso anche il comunicato di Cossiga, che nel 1987 aveva voluto affidare la ripresa del regolare funzionamento del meccanismo elettorale "al vero sovrano politico", cioè il corpo elettorale (P. CALANDRA, *I governi*, cit., pp. 430-431).

⁵⁷⁸ G. SILVESTRI, *La funzione*, cit., p. 62 («*Il Presidente, così come è dipinto dalla Costituzione italiana, non è un decisore, ma può costringere gli altri a decidere. Si potrebbero fare tanti esempi; mi limito all'ultimo: con lo scioglimento delle Camere, il Presidente in realtà non decide, ma costringe il corpo elettorale a decidere*»).

⁵⁷⁹ G.U. RESCIGNO, *Prassi*, cit., p. 8 («*Il Presidente della Repubblica non può sciogliere anticipatamente le Camere se il Governo gode della fiducia, neppure se a chiederlo fosse lo stesso Governo (la regola non scritta ovviamente tutela le minoranze, perché è chiaro che il Governo in carica il quale chiedesse lo scioglimento anticipato lo farebbe per approfittare della situazione che promette un risultato favorevole ad esso)*»). *Contra* G. SILVESTRI, *La funzione*, cit., p. 62 («*È molto più tranquillizzante l'idea del Presidente della Repubblica che scioglie le Camere solo perché non si può formare un Governo, un qualsiasi Governo, visto che in tal caso la scelta appare obbligata. Però mi sembra inaccettabile l'idea di un Presidente che, dopo aver accertato in modo chiaro che nel Paese esistono orientamenti politici radicalmente incompatibili con la rappresentanza parlamentare esistente, non sciogla le Camere per far cessare la divaricazione. È il caso delle ultime elezioni regionali. Si tratta di una potenzialità contenuta nella Costituzione, la quale, con la genericità dell'art. 88, non ha voluto legare le mani al Presidente con ipotesi dettagliate, che avrebbero impedito il suo intervento efficace nei momenti di crisi. Nel momento della decisione sullo scioglimento, il Capo dello Stato si trova ad esercitare in sommo grado la sua funzione di garanzia sostanziale, perché non vi è obbligato da una scadenza, un adempimento, un dover fare specifico, ma è frutto di un apprezzamento politico-costituzionale motivato dalla necessità di garantire il funzionamento effettivo delle istituzioni democratiche rappresentative*»).

⁵⁸⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 643.

⁵⁸¹ Come emerge nella dichiarazione del Presidente della Repubblica al termine del conferimento dell'incarico all'on. Giorgia Meloni, 21 ottobre 2022 («*Questa volta il tempo è stato breve. È passato meno di un mese dalla data delle elezioni. È stato possibile per la chiarezza dell'esito elettorale, ed è stato necessario procedere velocemente anche in considerazione delle condizioni interne e internazionali che esigono un Governo nella pienezza dei suoi compiti*»), sottolineando implicitamente la differenza rispetto al 2018.

Come già affermato da F.P. CONTUZZI, *Trattato di diritto costituzionale: manuale ad uso degli studenti delle Università e degli Istituti superiori e degli aspiranti alle carriere amministrativa e giudiziaria*, Torino, 1895, p. 388, nota 1 «*lo scioglimento della Camera elettiva non deve considerarsi come una mancanza di riguardo alla Nazione; esso è piuttosto un atto di deferenza alla Nazione stessa, perché attesta che il Re, escogitando le diverse maniere di dare una soluzione costituzionale ai conflitti parlamentari preferisce la via di consultare la volontà del corpo elettorale, attesta che il Re sopra una determinata vertenza di primo ordine circa l'indirizzo politico del Governo, intende conoscere il giudizio della pubblica opinione nel modo più solenne, che esso può emettersi, cioè mediante le elezioni generalis*».

sciogliere nuovamente le Camere se la crisi non venisse risolta⁵⁸². D'altro canto, però, appare evidente una carenza degli strumenti di controllo (*in primis* a livello elettorale⁵⁸³) sulle scelte presidenziali, ma nonostante la fumosa natura del potere *ex art. 88 Cost.*, è necessario allontanare il rischio di uno scioglimento presidenziale "libero"⁵⁸⁴, situazione estranea al nostro sistema costituzionale⁵⁸⁵ e che, insieme alla nomina di una serie di governi "sicuramente minoritari", potrebbe costituire una concretizzazione di una strategia più ampia del Presidente della Repubblica finalizzata a modificare le normali dinamiche della liberal-democrazia⁵⁸⁶, quella sì sanzionabile *ex art. 90 Cost.* Soprattutto per queste ragioni, coloro che hanno ricoperto l'ufficio di Presidente della Repubblica hanno interpretato il potere di scioglimento anticipato come uno strumento a cui ricorrere eccezionalmente, solamente quando la crisi di governo non sarebbe altrimenti risolvibile.

⁵⁸² Come è avvenuto in Spagna tra il 2015 e il 2016 e nel 2019 per lo spirare del termine di due mesi per l'ottenimento della fiducia da parte di un candidato. In Francia, invece, l'art. 12 della Costituzione prevede che «non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l'anno che segue dette elezioni».

⁵⁸³ C. CHIOLA, *op. cit.*, pp. 116-118.

⁵⁸⁴ Per S. LEONE, *Sugli automatismi*, cit., p. 355 «si reputa indispensabile che il Presidente della Repubblica, da una parte, mantenga un proprio potere discrezionale nella valutazione delle condizioni legittimanti uno scioglimento anticipato, dall'altra che la decisione di abbreviare la fine della legislatura sia eventualmente assunta per l'assenza di una maggioranza idonea a sostenere un Governo e non per una presunta divergenza tra volontà popolare e volontà parlamentare», riconoscendo, però, che «è evidente, allora, come in situazioni di questo tipo, nonostante in diverse occasioni i Presidenti della Repubblica abbiano lasciato intendere di poter assumere autonomamente la decisione di sciogliere anticipatamente le Camere, l'evenienza che l'organo presidenziale riesca a far prevalere il proprio avviso dipende non già da poteri a esso riconosciuti giuridicamente, quanto dal grado di autorevolezza di cui siano eventualmente dotate le personalità di volta in volta chiamate ad assumere tale carica» (p. 356).

⁵⁸⁵ R. CHERCHI, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁵⁸⁶ Per un inquadramento sul carattere composito del modello liberal-democratico, nel quale convivono elementi in reciproca e conflittuali (se non antagonistici), si rinvia ad A. D'ATENA, *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, pp. 25-42; IDEM, *La liberal-democrazia*, in IDEM, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2018, pp. 47-76.

CAPITOLO IV

LA SOVRA-ESPOSIZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA GESTIONE DELLE CRISI DI GOVERNO

SOMMARIO: 1. L'incarico come *limes* alla discrezionalità presidenziale. – 2. La doppia fiducia come motore di riserva o allontanamento dallo spirito della Costituzione? – 3. Governi del Presidente, d'affari, tecnici e neutrali. – 4. I vincoli imposti dal Presidente della Repubblica. – 5. La nomina dei ministri.

1. *L'incarico come limes alla discrezionalità presidenziale*

La discrezionalità del capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo è molto ampia, ma deve essere sempre orientata al riassorbimento della disarmonia costituzionale in atto, garantendo l'emersione di colui a cui è demandata la concreta risoluzione della crisi. L'incarico, come detto, non può assurgere a una fase autonoma del procedimento di formazione del governo, ma è una «*delle più delicate e forse la più autonoma delle funzioni presidenziali*»¹, tanto che dovrebbe essere indirizzata dagli orientamenti della maggioranza parlamentare, ma ciò non ha «*nessuna rilevanza [...] sul piano giuridico*»².

L'incarico assume un'importanza centrale poiché si concretizza l'individuazione ufficiale di chi dovrà, effettivamente con la propria attività, tentare di concludere e concretizzare il lavoro preparatorio del capo dello Stato. Inoltre, l'incaricato svolge una doppia attività: costruire un accordo di governo (e, quindi, una determinazione preliminare dell'indirizzo politico) e stilare, sulla base del primo, la lista dei ministri³. Relativamente alle prerogative del capo dello Stato è stato segnalato che «*la discrezionalità di cui è titolare nella scelta del Presidente del Consiglio se non lo pone in una situazione passiva di recettività delle opinioni*

¹ A.M. SANDULLI, *Il Presidente*, cit., p. 159.

² *Ibidem*.

³ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 91; A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 111.

altrui, non può tuttavia sconfinare nell'arbitrio»⁴, tanto che commetterebbe un eccesso di potere il Presidente della Repubblica che non seguisse la prassi delle consultazioni e che non tenesse conto delle designazioni fatte dalle forze politiche di maggioranza, formando un Governo legato al suo esclusivo gradimento e corrispondente a un proprio disegno politico⁵. È stato ritenuto, quindi, che «il potere di nomina del Presidente della Repubblica, pur nel suo ruolo di Capo dello Stato e di garante dell'unità nazionale, ai sensi dell'art. 92, comma 2, non è libero, illimitato, affidato alla sua totale discrezione e incontrollata e insindacabile decisione, bensì è un potere teleologicamente, finalisticamente orientato: può e deve essere esercitato affinché il soggetto nominato abbia «la fiducia delle due Camere»⁶, anche perché «il Capo dello Stato non esercita più nel governo un'azione personale, diretta e spontanea»⁷, considerando anche la sua funzione di moderatore di fronte ai partiti politici «che si contendono il campo nell'agone parlamentare»⁸. Per questa ragione, una parte della dottrina ha sostenuto che qualora ci sia una maggioranza chiara all'interno delle aule parlamentari, il capo dello Stato dovrebbe conferire l'incarico, senza margini di discrezionalità, alla persona indicata durante le consultazioni⁹, evitando tentativi che chiaramente sarebbero destinati al fallimento, tanto che «qualsiasi altra scelta – sia pure nell'ambito della stessa maggioranza – sarebbe da ritenersi di dubbia costituzionalità e comunque dannosa, posto che il nuovo governo finirebbe per cadere in parlamento, con conseguenze negative troppo ovvie per dover essere sottolineate»¹⁰. Qualora manchi una maggioranza precostituita o vi siano più maggioranze possibili, invece, il capo dello Stato potrebbe conferire l'incarico a una personalità che appaia in grado di ottenere la fiducia, ma con piena libertà anche in ordine all'orientamento del nuovo Esecutivo¹¹, anche se resterebbe fondamentale un'astensione

⁴ A. BOZZI, *Nomina*, cit., p. 901.

⁵ *Ibidem*.

⁶ B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica*, cit., (2020), p. 108.

⁷ G. MELONI, *I poteri*, cit., p. 283.

⁸ *Ibidem* («Perciò egli deve intendere a ricercare nel Parlamento quale dei partiti o quali correnti politiche, che vi si agitano, rappresentino meglio la volontà del paese, senza far prevalere in nessun caso le proprie opinioni o simpatie personali, poiché gli interessi supremi esigono che il potere venga accordato solo a quello fra i partiti, che abbia conquistato la maggioranza»).

⁹ Secondo A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 94 una regola di correttezza istituzionale limiterebbe la scelta al leader del partito di maggioranza.

¹⁰ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 42.

¹¹ È da sottolineare che Napolitano si è sentito vincolato dalla prassi secondo cui bisognerebbe conferire, almeno inizialmente, l'incarico (*rectius*, in quel caso un pre-incarico) alla persona con più possibilità di successo («Dinanzi alla complessa articolazione delle posizioni emerse nelle consultazioni, sono giunto alla conclusione che il destinatario dell'incarico, nei termini che preciserò, vada individuato nel capo della coalizione di centro-sinistra, da essa designato anche con una procedura di partecipazione democratica nella persona dell'on. Bersani. Tale coalizione, avendo ottenuto –

presidenziale dalla costruzione della formula di governo¹². Infine, se mancasse una maggioranza certa sembrerebbe che il Presidente della Repubblica possa conferire l'incarico a una personalità da lui designata senza tener conto delle indicazioni dei gruppi¹³, anche se «*resta fermo il dovere – giuridico e non solamente politico – di formare quel governo che possa riscuotere la fiducia delle due Camere*»¹⁴.

Una parte della dottrina ritiene, al contrario, che il Presidente della Repubblica sia sempre libero nel conferimento dell'incarico, tanto che la sua attività sarebbe giuridicamente insindacabile, anche qualora ritenesse di non affidarlo alla persona indicata dalle forze politiche durante le consultazioni, incorrendo in una violazione di una mera regola di correttezza costituzionale. Seguendo questo approccio, egli decide «*secondo il suo criterio, e tenendo conto delle indicazioni avute, circa la persona che ha le maggiori probabilità di raccogliere attorno a sé una coalizione che possa contare sulla maggioranza in Parlamento*»¹⁵. Come già affermato, in tale ambito, considerando lo schema procedimentale proposto e la natura dei poteri presidenziali, non sembrano potersi stabilire regole di nessun genere. L'attività del capo dello Stato è limitata da norme di correttezza costituzionale e si auspica che sia sempre indirizzata per evitare uno scontro con le Camere e le forze politiche, considerando il forte rischio di un'effettiva trasformazione della forma di governo. Per comprendere come si concretizzi questa

*sia pure grazie a un margine di vantaggio assai ristretto sulla coalizione di centro-destra – la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e una posizione di maggioranza relativa al Senato, è obiettivamente in condizioni più favorevoli per ricercare una pur difficile soluzione al problema del governo, attraverso tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse. Ho pertanto conferito – in continuità con eloquenti, appropriati e non lontani precedenti – all'on. Pierluigi Bersani l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, tale da consentire la formazione di un governo che ai sensi del 1° comma dell'art. 94 della Costituzione abbia la fiducia delle due Camere», Dichiarazione del 22 marzo 2013). Recentemente Filippo VI, durante l'iter della formazione del governo a seguito delle elezioni del 2023, ha affermato che esiste una *costumbre* nel proporre all'*investidura* il candidato del gruppo politico che abbia ottenuto più seggi (Comunicado de la Casa de S.M. el Rey, 22 agosto 2023 «*conviene señalar que, salvo en la Legislatura XI, en todas las elecciones generales celebradas desde la entrada en vigor de la Constitución, el candidato del grupo político que ha obtenido el mayor número de escaños ha sido el primero en ser propuesto por Su Majestad el Rey como candidato a la Presidencia del Gobierno. Esta práctica se ha ido convirtiendo con el paso de los años en una costumbre. En el procedimiento de consultas llevado a cabo por Su Majestad el Rey no se ha constatado, a día de hoy, la existencia de una mayoría suficiente para la investidura que, en su caso, biciera decaer esta costumbre*»).*

¹² G. CUOMO, *Unità*, p. 99. Inoltre, sempre per lo stesso autore, il capo dello Stato non potrebbe nominare un *leader* della minoranza come Presidente del Consiglio, tanto che il Presidente del Consiglio dimissionario potrebbe legittimamente decidere di non controfirmare il decreto.

¹³ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 42.

¹⁴ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 684.

¹⁵ L. PRETI, *op. cit.*, p. 157, anche se ritiene vincolata la scelta del capo dello Stato nel caso in cui l'indicazione derivi dal partito di maggioranza assoluta.

lettura, merita un'attenzione particolare il tema della nomina di un Gabinetto intenzionalmente minoritario, ipotesi astrattamente contraria alla logica della forma di governo parlamentare¹⁶. Il Governo di minoranza sarebbe concepibile, infatti, in casi di assoluta emergenza o di gravissima disfunzione del sistema¹⁷. Si può notare come appaia difficile individuare dei limiti al potere del capo dello Stato, anche perché un quadro normativo così indefinito comporta che sia complesso immaginare una responsabilità presidenziale per alto tradimento o attentato alla Costituzione in caso di nomina di un Governo volontariamente minoritario¹⁸. Tale sensazione appare confermata dalla reazione della dottrina, anche quella più critica degli interventi "espansivi" del capo dello Stato, che non ha sussunto tali comportamenti nella responsabilità *ex art. 90 Cost*¹⁹. In effetti, il capo dello Stato sembra libero «*di nominare presidente del consiglio la persona che più gli sembri idonea all'ufficio*»²⁰, ma non dovrebbe compiere un atto che possa pregiudicare o turbare l'ordinamento costituzionale, anche se è davvero complesso immaginare un esempio²¹. La nomina di un Governo intenzionalmente minoritario può costituire, al limite, una figura sintomatica di una strategia più ampia del Presidente della Repubblica finalizzata a modificare la forma di governo.

Dimostrato che il superamento degli ipotetici limiti legati alla discrezionalità presidenziale non sembra poter concretizzare le fattispecie previste dall'art. 90 Cost., si ritiene importante porre un *limes* che il capo dello Stato non dovrebbe

¹⁶P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XV, Roma, 1989, p. 5. Emergerebbero, infatti, due limiti alla discrezionalità presidenziale «*da un lato, quello attinente alla permanenza di una maggioranza di governo e, dall'altro lato, quello attinente all'eventuale provenienza, da parte dello schieramento maggioritario, di designazioni unitarie, oppure plurime*».

¹⁷Si rinvia a G. PITRUZZELLA, *Il Presidente*, cit., pp. 86-87, nota 43 per una ricostruzione del dibattito dottrinario.

¹⁸Secondo G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., pp. 858 e 871, la costituzione di un Governo è un dovere giuridico per il capo dello Stato e sarebbe ipotizzabile la messa in stato di accusa per attentato alla Costituzione sia quando ritardi la propria attività sia quando proceda nella nomina sistematica di governi battuti sulla fiducia iniziale sia quando persista a conferire l'incarico a personalità senza alcuna possibilità di condurre a termine l'opera di formazione del Governo. Anche L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 684 ritiene possibile l'incriminazione dinanzi alla Corte costituzionale («*Al limite, la creazione di un Gabinetto del Capo dello Stato potrebbe giustificare una messa in accusa per attentato alla Costituzione. Ma, anche quando la circoscritta responsabilità presidenziale non possa venire sanzionata, resta fermo il dovere – giuridico e non solamente politico – di formare quel Governo che possa riscuotere la fiducia delle due Camere*»).

¹⁹Si pensi alla discussione realizzatasi sulla legittimità dei comportamenti presidenziali sotto le presidenze Pertini e Cossiga.

²⁰F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1959, p. 109.

²¹Forse un caso limite sarebbe la nomina di un esponente appartenente alla riorganizzazione del Partito fascista (vietata dalla XII clausola transitoria e finale della Costituzione).

superare per non alterare il sistema parlamentare, concetto che non ha solo un valore descrittivo, ma normativo²², cioè il divieto per il capo dello Stato di intervenire sull'indirizzo politico, che spetta al solo rapporto Governo-Parlamento.

Per questo motivo è necessario garantire all'incaricato un ruolo primario nella risoluzione della crisi, tanto che sembra essere il reale destinatario dell'art. 94 Cost. Questa disposizione, va riferita all'incaricato, il quale può e deve concretizzarla con la propria attività di avvicinamento tra forze politiche, con l'organizzazione del futuro Gabinetto e con la costruzione di un programma, di cui poi dovrà essere responsabile e su cui chiederà la fiducia. Tale compito si realizza attraverso le trattative del Presidente incaricato, che possono coinvolgere non solo forze politiche, ma anche esponenti dei vari interessi della società. In questo senso si può ritenere che l'incarico rappresenti «una cesura netta nel corso del procedimento e segna il confine tra il periodo che sbocca nella scelta dell'incaricato e in cui ha libero svolgimento la funzione interpretativa del Presidente della Repubblica, e il periodo in cui è dominus, a sua volta, l'incaricato di comporre il ministero»²³. La discrezionalità presidenziale nell'affidamento dell'incarico è difficilmente sindacabile, non potendosi configurare una violazione dell'art. 90 Cost. in caso di nomina di governi di minoranza, ma il vero limite per il capo dello Stato sembra essere quello di astenersi dalle fasi successivamente all'incarico, evitando di espandere l'attivismo presidenziale in un ambito che non gli compete (sempre se non si decidesse di appoggiare la lettura gronchiana che mirava a incidere fino alla nomina dell'Esecutivo, ma questo ci avvicinerebbe a sistemi diversi rispetto a quello disegnato in Costituzione). Infatti, ogni attività compiuta dal capo dello Stato successivamente all'incarico rischia di esporlo alla critica politica, inserendolo nell'agone politico, facendogli assumere le funzioni di un organo decidente, situazione in contrasto con la forma di governo parlamentare disegnata.

Esposto il quadro teorico, è opportuno segnalare che sempre più di frequente il capo dello Stato non ha svolto solo un ruolo maieutico²⁴ nella formazione dei governi, ma demiurgico²⁵. Il Presidente della Repubblica, infatti, dopo il su-

²² Sul significato da assegnare al fenomeno "sistema parlamentare", cfr. M.S. GIANNINI, *Prefazione*, in G. BURDEAU, *op. cit.*, pp. XXI-XXII.

²³ L. ELIA, *Appunti*, cit., pp. 1184-1185.

²⁴ Definizione che si ritrova già in M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2007, p. 334; A. BALDASARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini*, cit., p. 22 («Come nel caso della formazione del governo, anche qui il capo dello Stato può e deve usare tutta la sua forza di convinzione o la sua arte maieutica»); P. BARILE, *Libertà, giustizia, costituzione*, Torino, 1993, p. 292; G. D'ORAZIO, *op. cit.*, p. 193; G. CAVAGGION, *La formazione*, cit., pp. 81, 137, 140 ss.; V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *Sulla nascita dei governi e i poteri del Presidente della Repubblica, un'introduzione*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 9.

²⁵ Il riferimento è ovviamente al *Timeo*. Per una profonda riflessione sul Platone tardo si rinvia a F. BEARZI, *Λίσθησις nei dialoghi tardi di Platone*, in *Studi Classici e Orientali*, n. 48, 2002, pp. 163-205.

peramento nel 1979 della convenzione per cui la presidenza del Consiglio spettava al partito di maggioranza relativa²⁶, ha visto l'espansione del proprio potere discrezionale. L'egemonia della DC sulla carica di Presidente del Consiglio iniziò ad essere messa in discussione già nel 1963, quando Nenni disse sarcasticamente a Segni «*Perché non incaricare Saragat? È forse scritto nel Vangelo che il presidente del Consiglio deve essere un democristiano?*»²⁷, ma la cesura reale, avvenne, come anticipato quando Pertini incaricò La Malfa di formare il governo²⁸ (mentre il primo Presidente “laico” fu Spadolini nel 1981). Questa bipartizione non è irrilevante ai fini dell'ampiezza della discrezionalità presidenziale, in quanto, una cosa è limitare la scelta dell'incaricato ai soli esponenti di un partito, altra è poter individuare la persona più adatta tra tutte le forze politiche che concorrono a formare la maggioranza, anche quelle con un esiguo numero di parlamentari o, addirittura, coinvolgendo un “non parlamentare” (come Ciampi nel 1993 o Draghi nel 2021)²⁹. Il superamento della convenzione è avvenuto anche grazie una decisione del capo dello Stato a seguito della sempre maggiore debolezza delle forze di maggioranza, che i partiti hanno voluto (o dovuto) accettare. Nel periodo successivo all'introduzione del maggioritario l'ampiezza dei poteri presidenziali non è arretrata, anche se l'uso di alcuni strumenti è rimasto in uno stato di quiescenza per lunghi periodi. Infatti, mentre a seguito di un chiaro risultato elettorale l'intervento del capo dello Stato è stato meramente recettivo, quando tale indicazione manchi o la maggioranza perda coesione durante la legislatura si è realizzata una riespansione dei poteri presidenziali³⁰, fino a trasformare il rapporto tra capo dello Stato e Presidente del Consiglio, rendendolo più stretto e diretto rispetto a quello immagino dai Costituenti.

2. *La doppia fiducia come motore di riserva o allontanamento dallo spirito della Costituzione?*

La nostra forma di governo non prevede un Esecutivo “bicefalo”³¹, anche perché la stessa struttura della Costituzione separa nettamente il capo dello

²⁶ S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 126. Già nel 1948 la competizione elettorale fu incentrata sul fatto che il partito di maggioranza relativa avrebbe poi ricevuto l'incarico di formare il Governo (per questo si concretizzò la formazione del Fronte Democratico Popolare). Sembra interessante notare, inoltre, come in tutta l'esperienza repubblicana il partito di maggioranza relativa ha sempre fatto parte del Governo.

²⁷ P. NENNI, *Gli anni del centro-sinistra. Diari 1957-1966*, Milano, 1982, p. 284.

²⁸ Per una ricostruzione si rinvia ad A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, 1980.

²⁹ *Contra* A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 93 («*Così riteniamo che [...] la designazione del presidente del consiglio debba essere fatta tra i membri del parlamento*»).

³⁰ Si pensi, ad esempio, alla XVI legislatura.

³¹ G. D'ORAZIO, *op. cit.*, p. 122.

Stato dall'Esecutivo³². Nel corso del tempo, però, si è registrata una sempre maggiore protezione presidenziale verso la nascita di alcuni Esecutivi, tanto che si è iniziato a parlare, con sempre più frequenza di “*governi del Presidente*”³³. La difficoltà di costruire maggioranze, soprattutto a causa della *conventio ad excludendum* e del “bipartitismo imperfetto”³⁴, ha portato alla formazione di Gabinetti che si basavano, innanzitutto e primariamente, sulla volontà del Presidente della Repubblica, mentre i partiti ne erano solo freddi sostenitori. Sotto la presidenza Pertini la dottrina e l'opinione pubblica ha iniziato a parlare apertamente di “*doppia fiducia*”, che, però, è un concetto che proviene dal sistema “orleanista” e statutario³⁵. Sarebbe certamente rischioso fare facili analogie tra modelli così differenti, ma spesso i Governi nati dagli anni Ottanta in poi sono stati sorretti da una stentata fiducia parlamentare, mentre la stabilità necessaria è stata trovata nella funzione equilibratrice del capo dello Stato³⁶. È sembrato, quindi, che il Presidente della Repubblica si fosse sostituito ai partiti, accordando in prima persona quella fiducia che il Governo riusciva con sempre maggiore difficoltà a reperire nelle aule parlamentari e «*tanto maggiore è stata la prima, quanto minore si è rivelata la seconda*»³⁷.

Un caso è rinvenibile nella nascita del governo Cossiga I. Dopo le elezioni del 1979, svoltesi a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere dopo la mancata concessione della fiducia al governo Andreotti V, Pertini affidò un incarico al Presidente del Consiglio dimissionario³⁸, che, però, rinunciò. Di seguito il capo dello Stato incaricò Craxi³⁹, concedendogli circa due settimane per tentare di formare un Esecutivo⁴⁰, tanto che è stato sostenuto che «*l'allora segretario del PSI rappresentasse la vera 'prima scelta' di Pertini, [confermando] la fine del monopolio democristiano in ordine al conferimento dell'incarico*»⁴¹. Fallito il

³² E. CROSA, *Diritto*, cit., pp. 385 ss. critica, come detto, questa impostazione.

³³ S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 126.

³⁴ Il richiamo è sempre a G. GALLI, *op. cit.*

³⁵ P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1981, p. 580 («*Il ruolo personale del Re è importante. Il Ministero deve avere tanto la fiducia del monarca quanto quello delle Camere. Il Gabinetto deve dunque godere della doppia fiducia: quella del Capo di Stato e quella del Parlamento. Così il re giuoca un ruolo importante, anziché registrare passivamente le decisioni dei suoi ministri. Come diceva Guizot, che sviluppò questa concezione del parlamentarismo sotto Luigi Filippo: "il trono non è una poltrona vuota"*»), il quale riprende e traduce M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, tomo II, Parigi, 1976, pp. 52 e 159.

³⁶ Per alcuni esempi sull'espansione dei poteri del capo dello Stato sotto la presidenza Pertini, cfr. P. BARILE, *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 365-375.

³⁷ P. ARMAROLI, *La doppia*, cit., p. 581.

³⁸ Comunicato del Quirinale, 2 luglio 1979.

³⁹ Comunicato del Quirinale, 9 luglio 1979.

⁴⁰ Con un colloquio informativo dopo una settimana dall'incarico, cfr. Comunicato del Quirinale, 14 luglio 1979.

⁴¹ M. FRANCAVIGLIA, *La formazione del primo Governo Cossiga: spunti ricostruttivi di un Go-*

tentativo del primo incaricato socialista della storia repubblicana, Pertini affidò il compito di formare un Governo a Filippo Maria Pandolfi, democristiano e già ministro del Tesoro uscente⁴², ma anche lui rinunciò dopo pochi giorni⁴³. La crisi appariva molto complessa, anche per il fatto che l'Esecutivo in carica da circa cinque mesi non aveva mai ricevuto la fiducia delle Camere⁴⁴. Il capo dello Stato, senza svolgere ulteriori consultazioni, incaricò Cossiga⁴⁵, allontanatosi da incarichi governativi dopo la morte di Aldo Moro, con l'obiettivo di far decantare la situazione politica. In meno di due giorni Cossiga, attraverso contatti ufficiosi con le segreterie dei partiti⁴⁶, accettò l'incarico e presentò un Esecutivo, legato soprattutto alla «fiducia che il signor Presidente della Repubblica ha avuto nei miei confronti»⁴⁷.

Proceduralmente è interessante notare sia la rapidità con la quale il Gabinetto è stato formato (due giorni tra incarico e scioglimento della riserva) sia l'assenza di consultazioni ufficiali del Presidente incaricato con i partiti, con un'individuazione autonoma dei membri dell'Esecutivo e delle linee programmatiche. La particolare natura dell'Esecutivo, esplicitata dallo stesso Cossiga, era sottesa alla ragione che fosse necessario «rimettere in moto quei meccanismi previsti dalla Costituzione per tradurre in indirizzi politici e in azioni di Governo la volontà espressa dal popolo nella sua sovranità»⁴⁸. In questo senso, «il Governo da me presieduto non è stato, così come non è, un Governo di coalizione nel senso proprio del termine: non è infatti un Governo sorto da un accordo tra i partiti rappresentati nel Governo, né da un accordo con i partiti che hanno permesso il sorgere del Governo e la sua attività con la loro astensione. Il Governo si è formato sulla base di convergenze che, nell'esercizio dell'ampio mandato conferitomi dal Presidente della Repubblica, ha sollecitato e acquisito da parte dei singoli partiti. [...] Ciò poneva e pone indubbiamente il Governo in una posizione costituzionale par-

verno "a doppia fiducia", in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 550.

⁴² Comunicato del Quirinale, 27 luglio 1979.

⁴³ M. OLIVETTI, *La crisi di governo del 2019: dallo scioglimento mancato al rovesciamento delle alleanze*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 1070 segnala che «le cronache dell'epoca narravano che Pandolfi avesse scritto la dichiarazione con cui comunicava lo scioglimento negativo della riserva sul retro dei fogli su cui aveva in precedenza scritto la lista dei ministri, di cui si apprestava a proporre la nomina al Presidente della Repubblica».

⁴⁴ Per una ricostruzione sull'Esecutivo "privo di fiducia", cfr. M.L. MAZZONI HONORATI, *Note sul "governo privo di fiducia" nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1980, pp. 166-193.

⁴⁵ Comunicato del Quirinale, 2 agosto 1979.

⁴⁶ M. FRANCAVIGLIA, *op. cit.*, p. 555 riporta l'assenza di consultazioni ufficiali del Presidente incaricato.

⁴⁷ Dichiarazione resa dal Presidente del Consiglio incaricato il 2 agosto 1979.

⁴⁸ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta antimeridiana del 9 agosto 1979, p. 1005.

icolare e in particolare rapporto di fiducia con il Capo dello Stato»⁴⁹. Da qui, quindi, Cossiga riconobbe che «ciò poneva e pone indubbiamente il Governo in una posizione costituzionale particolare e in particolare rapporto di fiducia con il Capo dello Stato»⁵⁰. Cossiga è stato incaricato in assenza di una base parlamentare preconstituita, tanto che, senza il chiaro sostegno del capo dello Stato, il suo tentativo sarebbe fallito, sottolineando lui stesso che «*ho avuto l'onore di sottolineare le caratteristiche costituzionali del governo e il particolare rapporto di fiducia con il Capo dello Stato, che intrecciandosi con la fiducia parlamentare, ne aveva segnato la fisionomia e la stessa composizione*»⁵¹.

È stato notato che «*la fiducia cui si richiamava il presidente del Consiglio [...] assumeva [...] un preciso valore sul piano istituzionale, idoneo, se non altro, a legittimare una procedura semplificata nella formazione del Governo, di cui il Capo dello Stato [...] è, in questa ipotesi, dominus*»⁵². In un momento di debolezza delle forze politiche, il capo dello Stato ha voluto porre i partiti davanti alla responsabilità se accettare l'Esecutivo proposto, nel quale c'erano loro rappresentanti, scelti direttamente del Presidente del Consiglio e non su indicazione dei partiti. Lo stesso Pertini si difese dalle accuse di presidenzialismo che gli venivano lanciate quando affermò che «*i partiti litigano per dimostrare che esistono. [...] Chi parla di presidenzialismo si mette davvero fuori strada, per cocciutaggine strumentale. Osservo le mie funzioni costituzionali con rigore, consapevole dei limiti ed anche delle responsabilità attive. Non fa parte del mio ruolo una subordinazione passiva di fronte agli avvenimenti*»⁵³.

La doppia fiducia, oltre che nel momento genetico dell'Esecutivo, è emersa anche attraverso la tutela da parte del capo dello Stato della stabilità del Gabinetto. Ad esempio, sempre Pertini difese pubblicamente l'operato del Presidente del Consiglio in carica quando affermò che «*Spadolini lavora con molta passione e attenzione ai problemi del Paese. [...] Vuol dire che ho scelto bene. [...] Quando gli ho affidato l'incarico Spadolini mi ha promesso che se ci sarà crisi dovrà essere manifestata in Parlamento. Bisogna che i partiti escano allo scoperto: il popolo italiano, e io stesso, dovremo sapere perché Spadolini non sarà più presi-*

⁴⁹ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 19 marzo 1980, pp. 11762-11763. Inoltre si può leggere come «*non gabinetto di coalizione, quindi, né gabinetto che nasceva da un accordo tra i partiti, ma gabinetto sorto con un mandato limitato, esercitato sotto la mia personale responsabilità, come d'altronde sottolineato dal fatto che la sua composizione non è stata definita (come avveniva nei governi di colazione) sulla base di indicazioni nominative fatte dai partiti, ma sulla base di indicazioni di rose di nomi entro le quali – in armonia con la natura propria del mandato conferitomi e del Governo che si andava a costituire – le scelte sono state fatte senza che intervenisse un preventivo accordo tra i partiti*».

⁵⁰ *Ivi*, p. 11763.

⁵¹ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 14 aprile 1980, p. 12477.

⁵² G. D'ORAZIO, *op. cit.*, p. 123.

⁵³ *Ibidem*.

dente»⁵⁴, oppure che «*Spadolini sa di essere sostenuto dal Quirinale*»⁵⁵. Queste affermazioni dimostrano un attivismo presidenziale che rischia, forse più della “doppia fiducia” nella fase genetica, di far emergere una valutazione diretta sull’operato del Governo e sull’indirizzo politico, da cui dovrebbe essere estraneo il Presidente della Repubblica. Infatti, il capo dello Stato dovrebbe evitare sia critiche sia manifestazioni di appoggio all’attività governativa, poiché è forte il rischio di allontanarsi dal suo ruolo di garante dell’equilibrio costituzionale, inserendosi inevitabilmente nell’agone politico e, di conseguenza, diventando oggetto di aspre critiche politiche. Non a caso, dalla presidenza Pertini in poi si è parlato di semipresidenzialismo strisciante⁵⁶, dovuto anche alla frequente nascita di “governi del Presidente”⁵⁷, tra cui alcuni includono anche in governo Andreotti V⁵⁸.

3. Governi del Presidente, d'affari, tecnici e neutrali

Trattata la “doppia fiducia”, che può essere definita come il legame che viene a stringersi in alcuni momenti tra capo dello Stato, Presidente del Consiglio e Parlamento, è necessario riflettere su come questo rapporto si sia effettivamente concretizzato. Dietro la categoria dei c.d. “governi del Presidente” (espressione che generalmente ricomprende la presenza della “doppia fiducia”⁵⁹) possono celarsi, infatti, diverse sfumature⁶⁰, tanto che nella riflessione costituzionalistica

⁵⁴ Citato da P. ARMAROLI, *La doppia*, cit., p. 581.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. “globalizzazione”. Storia di una “metamorfosi”: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell’opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Politica del Diritto*, n. 3/1998, p. 452 («Non si tratta più, per intenderci, di esaminare solo la «real-tà» costituzionale nelle consuete, tradizionali forme usate dai cultori del diritto: per esempio, constatando l’evoluzione della forma di governo italiana verso un semi-presidenzialismo strisciante, a causa della c.d. «doppia fiducia» al Governo [presidenziale e parlamentare] introdotta durante il settennato di Pertini e a causa della più recente prassi praticamente ininterrotta dal governo Amato in poi e voluta da Scalfaro, secondo cui il Presidente del Consiglio – il giorno prima della seduta del Consiglio dei ministri – è sempre ricevuto al Quirinale e si intrattiene con il Presidente della Repubblica»).

⁵⁷ A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini*, cit., p. 228.

⁵⁸ A. MANZELLA, *Il tentativo*, cit., p. 113. Il governo Andreotti V sembra essere nato da un equivoco. Pertini, dopo il fallimento dell’incarico a La Malfa, convocò Saragat al Quirinale per affidargli l’incarico, individuando, però, Zaccagnini per la vicepresidenza. Quest’ultimo, credendo di essere convocato per formare il Governo, chiese di essere sostituito da Andreotti. La notizia si diffuse sulla stampa, tanto che Pertini affidò effettivamente l’incarico ad Andreotti (con La Malfa vicepresidente). Sul punto A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini*, cit., p. 235.

⁵⁹ Come nota anche S. CASSESE, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in S. CASSESE-G. GALASSO-A. MELLONI (a cura di), *op. cit.*, pp. 43-44.

⁶⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., p. 5 parla di «variegata tipologia». Sul punto A. MORRONE, *Il*

sono stati definiti in vari modi: governi d'affari, "presidenziali", tecnici o neutrali. Sembra opportuno cercare di differenziarli, richiamando anche alcune peculiarità della loro formazione, sottolineando, però, che sembrano essere tutti caratterizzati da una diversa profondità del medesimo fenomeno, cioè che «*le forze politiche rinuncino ai loro compiti propositivi o quando si renda altrimenti indispensabile che lo stesso Presidente funga da fattore di coagulazione*»⁶¹, ricordando che «*inderogabile è sempre l'esigenza che il Capo dello Stato miri a restaurare l'operatività del raccordo Governo-Parlamento, senza mai trarre profitto dalla congiuntura per affermare una propria politica*»⁶².

Già nel periodo statutario era nota la possibilità di nominare un gabinetto d'affari o extraparlamentare⁶³, in altre parole quello in cui «*i suoi membri sieno in maggior parte scelti fuori dalle Camere*»⁶⁴, cioè «*quando invece di rappresentare decisamente lo indirizzo di un partito o di un altro, intende chiamarli a una tregua, nella quale sappiano ritemperarsi l'Assemblea o il paese*»⁶⁵. Può emergere, infatti, la necessità di dare un Governo al Paese sia per permettere l'adempimento di alcuni passaggi fondamentali (es. l'approvazione del bilancio) sia per consentire alle forze politiche di riprendere a dialogare per la costruzione di alleanze senza le incombenze di governative. In questi casi, l'attività del capo dello Stato sembra decisiva, visto compie direttamente e autonomamente la scelta dell'incaricato, cioè di una «*personalità "unificante"*»⁶⁶, spesso imposta come un *ultimatum* alle forze politiche, garantendo all'incaricato una «*tutela istituzionale*», anche a causa dell'impossibilità (o incapacità) dei partiti di presentare una soluzione efficace alla crisi⁶⁷.

Presidente della Repubblica in trasformazione, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, pp. 301-302 («È, però, evidente che se si assume la prospettiva della "posizione costituzionale", che impone al Presidente della Repubblica di orientare le proprie scelte e le soluzioni offerte in chiave di custodia degli equilibri implicati dal valore dell'unità nazionale, le possibilità concrete non sono astrattamente prevedibili, potendosi sperimentare vie d'uscita le più disparate, proprio per la latitudine dell'obiettivo costituzionale che deve essere assicurato, in vista di quanto prescritto dall'art. 94 Cost.»).

⁶¹ L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 201. Così Anche P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 391-397.

⁶² L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 201.

⁶³ A. BARGONE, *Governo*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1938, p. 454 distingue tra governo extraparlamentare, composto da «*individui che non fanno parte del Parlamento*», e d'affari, cioè quello che «*non va al di là degli affari di ordinaria amministrazione*». P. APRILE DI CIMIA, *Il Capo dello Stato nei governi costituzionali*, Catania, 1885, p. 113, pur considerandoli in alcuni occasioni utili, ritiene che «*i Gabinetti extraparlamentari non sono e non debbono essere che la eccezione*» (inserendo tra questi anche quelli "senatoriali").

⁶⁴ G. ARCOLEO, *op. cit.*, p. 171.

⁶⁵ *Ibidem*. Si pensi al governo Saracco o a quelli nominati durante la Prima guerra mondiale (in particolare quelli guidati da Boselli e da Vittorio Emanuele Orlando).

⁶⁶ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente*, cit., p. 90.

⁶⁷ G. RIZZA, *Il Presidente*, cit., p. 25, secondo cui «*la discrezionalità del Capo dello Stato è in*

Si noti che questi governi “di decantazione”, come detto, sono stati definiti in vari modi, potendosi distinguere varie tipologie dei c.d. “Governi del Presidente”.

Di “Governi del Presidente in senso stretto” si può parlare per gli esecutivi Pella, Tambroni, Leone I⁶⁸, Cossiga I e Letta, poiché composti da rappresentanti dei partiti e guidati da un esponente politico, anche se individuato autonomamente dal capo dello Stato.

Relativamente al noto caso di Pella, nel 1953 il Presidente della Repubblica, che aveva già svolto consultazioni precedentemente all’infruttuoso tentativo di Piccioni, incaricò l’esponente democristiano di formare un Esecutivo che avrebbe dovuto affrontare con urgenza le procedure legate ai bilanci da approvare entro il 31 ottobre⁶⁹. L’incaricato svolse colloqui informali presso il Ministero da lui guidato in quel momento (cioè, quello del Tesoro), tanto che affermò che «*le consultazioni formali avrebbero forse richiesto un altro punto di partenza, come tipo di gabinetto, ed avrebbero richiesto, soprattutto, di non essere alla vigilia di Ferragosto e di avere maggior tempo a disposizione*»⁷⁰. L’esclusione delle segreterie dei partiti fu dovuta alla «*valutazione di carattere complessivo sulla prospettiva di governo che si intendeva proporre: il Governo Pella non voleva essere un esecutivo legato a un progetto marcatamente politico, bensì un governo di durata limitata, che circoscrivesse la propria attività prevalentemente alle questioni di ordinaria amministrazione*»⁷¹. Il Presidente del Consiglio incaricato incontrò il capo dello Stato il 15 agosto e sciolse la riserva, presentando anche la lista dei ministri. Per sottolineare la natura tecnico-amministrativa del Gabinetto, si decise di coinvolgere alcuni tecnici legati al Presidente Einaudi da un antico rapporto di amicizia⁷², emergendo, probabilmente, un intervento presidenziale nella costruzione della compagine governativa. Lo stesso Pella affermò che «*il si-*

funzione della maggiore o minore fluidità della situazione parlamentare»; S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo (nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione)*, in *Diritto e società*, n. 3/1979, p. 457, per il quale l’indebolimento della maggioranza governativa comporta quasi sempre l’attivazione di poteri presidenziali di impulso.

⁶⁸ Il secondo “Governo balneare” presieduto da Leone potrebbero non rientrare in questa categoria, anche per il fatto che la tregua di qualche mese era stata richiesta e sostenuta dai partiti stessi, almeno secondo la ricostruzione di S. CAFIERO, *Il Governo Leone II: un esecutivo «d’attesa» all’indomani della crisi del centro-sinistra*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 380-398. Il governo Zoli fu voluto dalla DC, anche se Gronchi ne approfittò per tentare di superare la formula centrista.

⁶⁹ Comunicato del Quirinale, 13 agosto 1953.

⁷⁰ *Il tentativo di Pella va maturando in un clima di “tregua politica”*, in *Corriere della Sera*, 15 agosto 1953, p. 1.

⁷¹ E. VERDOLINI, *Il Governo Pella come esecutivo degli affari correnti: le interpretazioni inedite delle prerogative del Capo dello Stato nella fase del consolidamento della Repubblica*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 127.

⁷² P. CALANDRA, *I governi*, cit., p. 102.

gnor Presidente della Repubblica mi ha affidato l'incarico di costituire un Governo per affrontare e risolvere i problemi fondamentali del particolare periodo di transizione e porre le premesse tecniche perché altri problemi possano essere consapevolmente affrontati dal Governo il quale avrà la responsabilità dell'esecutivo superato il periodo di transizione⁷³. Anche a causa delle questioni prevalentemente di pura amministrazione, il Presidente del Consiglio ha proposto al capo dello Stato politici con esperienza o professionisti che «diano indiscussa garanzia di capacità e di profonda dedizione agli interessi del paese»⁷⁴.

Anche l'Esecutivo presieduto da Tambroni può rientrare in un tipico esempio di "Governo del Presidente". I liberali criticarono l'azione governativa di Segni e Malagodi propose l'uscita dalla maggioranza (avvenuta poco dopo) per puntare ad un quadripartito⁷⁵. Dopo le dimissioni di Segni iniziarono le consultazioni (ascoltando per ultimi i Presidenti delle Camere ed Einaudi⁷⁶). Gronchi affidò un mandato esplorativo a Leone per «un più approfondito esame di taluni orientamenti dei gruppi parlamentari»⁷⁷, il quale dichiarò che «come risulta chiaro dal comunicato che è stato letto, a me toccherà di integrare i dati di giudizio che il Capo dello Stato ha già raccolto, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di formazione di una maggioranza intorno a un programma, intorno, cioè, all'impostazione di una linea politica che deve essere chiaramente formulata, nel momento in cui il governo viene costituito e da questo lealmente osservata. La missione non ha avuto alcuna linea prestabilita. In caso contrario non avrei accettato o ne avrei delineato i limiti fin dall'inizio, come fece il presidente Merzagora in analoga situazione»⁷⁸. Leone riferì a Gronchi, e dopo alcuni incarichi rifiutati o infruttuosi⁷⁹, fu convocato l'on. Tambroni, ministro del Bilancio uscente e legato da un rapporto di amicizia con Gronchi⁸⁰, che accettò con riserva⁸¹. La formula che

⁷³ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 19 agosto 1953, p. 357.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ M. TITO, *Malagodi attacca duramente il governo*, in *La Stampa*, 21 febbraio 1960, p. 1.

⁷⁶ Questa modifica fu realizzata perché Gronchi voleva esporre loro il risultato delle consultazioni e se li avesse ascoltati per primi non avrebbe potuto tirare con loro le fila dell'attività svolta.

⁷⁷ Comunicato del Quirinale, 4 marzo 1960.

⁷⁸ Si permetta il rinvio a M. CECILI, *Esploratori*, cit., p. 10.

⁷⁹ Gronchi convocò Piccioni per affidargli l'incarico, ma il senatore DC rifiutò. L'incarico fu allora assegnato a Segni, che iniziò subito le sue trattative, aperte anche a missini e comunisti, ma indirizzate verso un tripartito di centro-sinistra, ma fallì. Gronchi affidò l'incarico a Leone e a Moro, ma entrambi rifiutarono.

⁸⁰ C. REDI, *Il Governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centro-destra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 244-245.

⁸¹ Ecco dichiarazione di Tambroni: «Ho ritenuto mio dovere in un momento come questo di accettare, pure con le opportune riserve, il mandato affidatomi che vorrei assolvere con la formazione

Tambroni doveva seguire era un monocolore democristiano e nella composizione ministeriale ci furono dialoghi tra il Quirinale e la DC (con l'incaricato sullo sfondo), tanto che alla fine il Governo fu definito di "unità democristiana" per la presenza di tutte le correnti della DC⁸². L'Esecutivo avrebbe dovuto avere un programma meramente amministrativo, finalizzato ad attuare solo "ciò che è attuabile". Tambroni, dopo la pseudo-crisi per il voto determinante dei missini di cui si è già parlato, sottolineò il carattere amministrativo del Governo, nato solo per approvare i bilanci, che non avrebbe fatto scelte politiche, e chiese un voto di "tregua"⁸³, modificando in parte il programma, quindi, rispetto a quello presentato precedentemente.

Anche il governo Leone I nacque dopo un incarico rimesso da Moro e il capo dello Stato non convocò nuove consultazioni⁸⁴ tra l'incarico e lo scioglimento della riserva con la presentazione della lista dei ministri passarono poco più di ventiquattro ore⁸⁵.

Avendo già parlato, inoltre, della formazione del I governo Cossiga, dove anche lì si tennero colloqui informali del Presidente incaricato, quello guidato da Letta sembra incarnare un "Governo del Presidente". Dopo le elezioni del 2013, in cui nessuna forza politica o coalizione era riuscita a ottenere la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere, Napolitano assegnò un pre-incarico a Bersani, che però fu revocato implicitamente a seguito dell'oggettiva impossibilità di addvenire a una situazione, tanto che il capo dello Stato, ormai vicino alla scadenza del mandato, decise di far decantare la situazione, facendosi promotore di un dialogo tra i diversi orientamenti politici. Per il Presidente della Repubblica, essendo «giunto alla conclusione che, pur essendo ormai assai limitate le mie possibilità di ulteriore iniziativa sul tema della formazione del governo, posso fino all'ultimo giorno concorrere almeno a creare condizioni più favorevoli allo scopo di sbloccare una situazione politica irrigidita tra posizioni inconciliabili»⁸⁶, arrivando, inoltre, a incaricare due gruppi ristretti di personalità tra loro diverse

più sollecita possibile di un governo che tenga conto delle più urgenti esigenze della nazione e degli impegni costituzionali, fra i quali i bilanci la cui discussione deve obbedire a termini di tempo prestabiliti, come voi ben sapete» (in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 393). Sui rapporti di amicizia che legavano Gronchi e Tambroni, cfr. C. REDI, *op. cit.*, pp. 244-245.

⁸² C. REDI, *op. cit.*, p. 248.

⁸³ *Il Presidente del Consiglio accentua il carattere amministrativo del governo*, in *Stampa sera*, 27 aprile 1960, p. 1.

⁸⁴ Fu convocato solo Nenni, come nota G. CANALE, *L'invenzione presidenziale del governo balneare*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 338-339.

⁸⁵ Sulla vicenda si rinvia a N. OCCHIOCUPO, *Dalle dimissioni del Gabinetto Fanfani alla formazione del Governo Moro. Cronache di una crisi di Governo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1964, pp. 273-311.

⁸⁶ Dichiarazione del Presidente Napolitano, 30 marzo 2013.

per collocazione e per competenze di formulare proposte programmatiche che potessero divenire oggetto di condivisione da parte delle forze politiche su tematiche di carattere istituzionale economico-sociale ed europeo. La nomina del gruppo dei c.d. dieci “saggi”, incaricati di definire delle possibili linee politiche di condivisione legate alle urgenze sociali e istituzionali del Paese, fu un *unicum* nella storia repubblicana, soprattutto per la scelta di «*intraprendere un percorso del tutto nuovo*»⁸⁷. Come è stato notato «*Napolitano si trovava stretto in quel momento tra una maggioranza irrealizzabile e l'impossibilità di sciogliere le Camere, nel contesto poi di una pressante crisi economica. Si può dire anche che in quella scelta vi era una necessità storica: riuscire a far sedere al medesimo tavolo forze politiche che fino a qualche settimana prima si erano votate alla reciproca distruzione*»⁸⁸, anche se il partito di maggiore rottura rispetto al passato (il MoVimento 5 Stelle) rimase maggiormente defilato. Dopo la rielezione, Napolitano nominò Letta «*in ragione della giovane età dell'incaricato (Letta aveva a quel tempo 46 anni) e della sua pregressa esperienza istituzionale e internazionale. Allo stesso tempo, la figura del democratico, espressione del polo di centro-sinistra (blocco con il maggior numero di parlamentari in ragione del premio di maggioranza alla Camera), non era invisita al centro-destra e si poneva dunque come positivo elemento di convergenza tra le forze politiche*»⁸⁹. Inoltre, fu deciso di porre delle figure tecniche (o comunque non immediatamente riconducibili a forze politiche) alla guida dei ministeri maggiormente al centro del dibattito politico (Giustizia) o di quelli attinenti alle tematiche su cui era intervenuto profondamente il governo Monti (es. Economia e Lavoro). Napolitano, inoltre, fu molto attento a tutelare l'Esecutivo in momenti di forte tensione (es. la vicenda del rimpatrio forzato in Kazakistan di Alma Shalabayeva, moglie del principale oppositore dell'allora Presidente kazako, Sultan Nazarbaev). Quando nel luglio 2013 fu presentata una mozione di sfiducia nei confronti del ministro dell'Interno, Angelino Alfano, figura decisiva per la tenuta dell'accordo di governo, Napolitano affermò pubblicamente che fosse «*delicato e azzardato evocare responsabilità oggettive [per dei ministri]*» e chiarendo come, a suo parere, «*mettere a repentaglio la continuità di questo governo*» avrebbe potuto comportare conseguenze «*irrecuperabili*»⁹⁰. Emerge chiaramente in questa vicenda come la doppia fiducia si renda visibile non solo nel momento genetico dell'Esecutivo, ma anche nei frangenti di

⁸⁷ B. RANDAZZO, *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in S. CASSESE-G. GALASSO-A. MELLONI, (a cura di), *op. cit.*, tomo II, p. 1110. Sul punto anche F. CLEMENTI, *Il Presidente*, cit., pp. 171, per il quale il “comitato dei saggi” fu un duro monito alla classe politica.

⁸⁸ F. SEVERA, *Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione. L'esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 981.

⁸⁹ *Ivi*, pp. 988-989.

⁹⁰ Intervento del Presidente Napolitano alla cerimonia del Ventaglio, 18 luglio 2013.

difficoltà politica, con una tutela esogena e diretta⁹¹. Si può comprendere, quindi, come il capo dello Stato può farsi garante della stabilità dell'Esecutivo nei momenti di forte tensione tra i partiti. In tale vicenda sembra trovarsi qualche traccia di parlamentarismo dualista (o di parlamentarismo «*a correttivo presidenziale*»⁹²), tanto che lo stesso Letta dichiarò «*il mio è un governo parlamentare di grande coalizione e deve la sua fiducia al presidente della Repubblica e al parlamento e lavorerà finché avrà la fiducia del presidente della Repubblica e del parlamento*»⁹³. È stato notato, infatti, che Napolitano avrebbe agito come un *premier* occulto, avendo posto una questione di fiducia sull'accettazione del suo secondo mandato, condizionando la propria permanenza in carica alla realizzazione del programma di riforme istituzionali⁹⁴.

Per cercare di caratterizzare i “governi del Presidente”, si può dire che l'intervento del capo dello Stato si inserisce nella creazione di un Esecutivo composto da esponenti dei partiti, tanto che il Presidente del Consiglio non è estraneo al circuito politico, con la sola neutralizzazione di alcuni settori più divisivi affidati ai c.d. tecnici o a esponenti di bassa “colorazione politica”. Sembrano avere le medesime caratteristiche, almeno per le esperienze empiriche che si sono realizzate, anche i c.d. governi elettorali, cioè quelli nominati con l'obiettivo primario di gestire le elezioni, senza una concreta possibilità di ottenere la fiducia⁹⁵. Sono state individuate due ipotesi di “Governo elettorale”⁹⁶: quello “puro”, ossia che non ha ottenuto la fiducia, oppure (ed è ipoteticamente immaginabile) anche quello sostenuto dal voto di fiducia, anche se una parte della dottrina ritiene che non potrebbe essere decretato lo scioglimento anticipato in presenza di un Governo che abbia ancora la fiducia delle Camere⁹⁷. Esempi di governi elettorali si sono concretizzati nel 1972 (Andreotti II) e nel 1987 (Fanfani VI). Nel primo caso la decisione fu di Andreotti e della DC⁹⁸ e il capo dello Stato visse «*giorni tristi, angustiato di continuo dal dubbio se fosse costituzionalmente corretto mandare davanti alle Camere un governo che sulla carta non aveva la fi-*

⁹¹ F. SEVERA, *op. cit.*, p. 991.

⁹² P. LAUVAUX-A. LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 825.

⁹³ V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La presidenza*, cit., p. 85.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ F. D'ONOFRIO, *Il “governo delle crisi”*, in AA.VV., *Il ruolo*, cit., p. 24 ritiene che i governi elettorali siano sempre più governi del Presidente dopo il superamento della «*peculiare funzione di garantire la continuità istituzionale tra il prima e il dopo delle elezioni*» affidata alla DC.

⁹⁶ R. IBRIDO, *Un esecutivo elettorale privo di “oggetto di fiducia”: il Governo Fanfani VI*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 668-669, nota 5.

⁹⁷ Secondo la lettura di G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 103 e G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 949-950.

⁹⁸ P. CALANDRA, *Lo scioglimento*, cit., pp. 17-26, il quale inserisce nella vicenda legata al rinvio del *referendum* sul divorzio.

ducia del Parlamento»⁹⁹, tanto che «il Presidente volle sentire l'opinione di illustri costituzionalisti, i quali parvero fornire indicazioni inconciliabili»¹⁰⁰ e, alla fine, Andreotti guidò un monocolore DC che non ottenne la fiducia. Il governo Fanfani VI, aderendo a una richiesta esplicita di Cossiga, era composto oltre che dai ministri democristiani dell'Esecutivo Craxi II, anche da «personalità non parlamentari che, per probità, cultura, esperienza e particolari funzioni, potessero conferire al Governo garanzia di funzionalità e, alla comunità politica, garanzia di equilibrata gestione del potere»¹⁰¹. Come è stato notato, nel governo Fanfani erano presenti tre diverse componenti: quella "istituzionale" rappresentata da Fanfani, alla guida dell'Esecutivo proprio in virtù della sua funzione di Presidente del Senato; quella "tecnica", subentrata ai ministri dei partiti laici rappresentati dal precedente Governo; quella politica, ma "monocolore", con la riconferma di tutti i ministri della DC già presenti nel Gabinetto uscente¹⁰², tanto che si è parlato, in questo senso, di un Governo «monocolore scolorito»¹⁰³.

Il tema dei "governi elettorali", secondo parte della dottrina, dovrebbe riemergere nel caso in cui un Governo sia risultato battuto in un procedimento fiduciario, visto che il Presidente della Repubblica, in quel momento, dovrebbe «favorire al massimo possibile la unità del popolo italiano, è del tutto coerente affidare a lui il compito di valutare anche se è opportuno che a gestire il periodo elettorale sia il Governo che si è dimesso, oppure un nuovo Governo tecnico che egualmente non ottiene la fiducia ma garantisce una campagna elettorale più serena o meno turbolenta di quella che fa temere il precedente Governo dimessosi»¹⁰⁴. Sembra preferibile, però seguire quella parte della dottrina contraria a tale ipo-

⁹⁹ N. ADELFI, *Giulio Andreotti il tranquillante*, in *La Stampa*, 20 febbraio 1972, p. 2.

¹⁰⁰ G. RENZI, *La lunga crisi e la formazione del primo Governo Andreotti*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 448.

¹⁰¹ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 20 aprile 1987, p. 55087.

¹⁰² Sul punto R. IBRIDO, *Un esecutivo*, cit., pp. 672-673.

¹⁰³ P. CALANDRA, *I governi*, cit., p. 426. Lo stesso Presidente del Consiglio in occasione della presentazione alle Camere ha parlato di Governo «quasi monocolore» (CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 20 aprile 1987, p. 55087).

¹⁰⁴ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente*, cit., pp. 76-77. Sul punto anche T. MARTINES, in P. CALANDRA, *Lo scioglimento*, cit., p. 87, per il quale «il governo "elettorale" è quello che si trova in carica al momento in cui le Camere vengono sciolte; vale a dire il governo che, giunta la crisi al suo culmine e divenuta irreversibile, in quel momento è il legittimo titolare dell'ufficio. E poiché spetta al Presidente della Repubblica di mettere in atto tutte le procedure e le iniziative idonee a ricomporre la maggioranza od a crearne una nuova e di accertare in quale stadio del procedimento di risoluzione della crisi si determini l'obiettivo impossibilità di formare un governo che possa presumibilmente godere della fiducia delle Camere, ecco che il governo che "gestisce le elezioni" è quello che si trova nell'ufficio quando il Presidente della Repubblica getta, per così dire, la spugna e si arrende alla ineluttabilità dello scioglimento. È bene evidente che questa valutazione è rimessa tutta intera al senso di responsabilità e di correttezza del Presidente».

tesi¹⁰⁵ poiché, come detto, è maggiormente rappresentativo un Esecutivo che abbia ottenuto, almeno una volta, la fiducia delle Camere, potendo ricorrere a un Esecutivo intenzionalmente minoritario solo in casi di «*gravissima disfunzione del sistema*»¹⁰⁶, come, ad esempio, il rifiuto, per ragioni dilatorie, del Governo uscente di controfirmare il decreto di scioglimento¹⁰⁷.

I governi tecnici sembrano essere uno sviluppo dei Governi con scopi “amministrativi” (che possono essere sia “del Presidente”, come quello guidato da Tambroni, sia politici, come il Leone II).

La caratteristica dei governi tecnici è che il Presidente del Consiglio sia individuato dal capo dello Stato, senza consultare i partiti, per la sua estraneità al circuito politico¹⁰⁸ (mentre i ministri possono essere anche rappresentanti dei partiti), con un programma predeterminato di media-lunga durata e basato su un sistema valoriale preciso: il primato dell'economia di mercato, lo stato di diritto, la fedeltà alle «*scelte internazionali, occidentali, europeistiche ed atlantiche*»¹⁰⁹. Questi governi succedono normalmente a Esecutivi con una chiara caratterizzazione ideologica¹¹⁰ e hanno una prospettiva, come detto, più duratura rispetto ai governi “puramente” amministrativi.

È stato segnalato che la terminologia “Governo tecnico” può sembrare un ossimoro¹¹¹, preferendo l'utilizzo dell'aggettivo tecnocratico¹¹², ma è opportuno segnalare che questa nozione «*deve tuttavia essere armonizzata con un dato positivo costituzionale che, altrettanto chiaramente, sembra ostare ad un inquadramento dell'organo governativo nel solo circuito di legittimazione democratico – rappresentativo, inserendo in tale circuito, di certo fondamentale ai fini della legiti-*

¹⁰⁵ B. CARAVITA, *I poteri di nomina*, (2020), cit., pp. 122-124.

¹⁰⁶ L. ELIA, *La continuità*, cit., pp. 196-198.

¹⁰⁷ F. BASSANINI, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, pp. 979-980, per cui, inoltre, la nomina di un Governo di minoranza sarebbe subordinata anche all'impossibilità di costituire un Esecutivo a larga base parlamentare per la gestione delle elezioni.

¹⁰⁸ B. VISENTINI, *La Costituzione e la scelta dei ministri* (1979), in IDEM, *Governo Parlamento e partiti*, Roma, 1983, p. 19.

¹⁰⁹ B. VISENTINI, *Un governo di capaci con o senza tessera di partito*, in IDEM, *Governo*, cit., p. 31.

¹¹⁰ Sul punto C. PINELLI, *Governi populistici, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parole-chiave*, n. 1/2013, p. 137 («*Nella XVI legislatura della Repubblica, a un governo di marca populista ne è succeduto uno di derivazione tecnocratica, senza che si sia mai avuto un governo composto da rappresentanti dei cittadini e in grado di affrontare i problemi del paese con il linguaggio, i programmi e le azioni della politica democratica. Un semplice governo democratico, insomma. Tutto è avvenuto [...] nel rispetto delle procedure descritte agli artt. 92-94 della Costituzione*»).

¹¹¹ C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2021, p. 39 («*Perché tutti i governi succedutisi nella storia repubblicana sono stati [...] esecutivi tecnici*»).

¹¹² *Ibidem*.

timazione dell'organo, un elemento di competenza tecnica dell'organo»¹¹³, visto che ogni Esecutivo nel momento in cui ottiene la fiducia del Parlamento sul proprio programma diventa, per ciò stesso, un Governo politico¹¹⁴ ed è al contempo tecnico, in quanto non può non avere al suo interno un'attività tecnica, come confermerebbe la titolarità dell'«indirizzo politico e amministrativo» ex art. 95, comma 1, Cost.¹¹⁵.

Appare molto affascinante la lettura secondo la quale sarebbero tecnici i governi la cui «derivazione non sarebbe fondata sull'indicazione elettorale attraverso il voto per la rappresentanza politica; e la loro composizione non sarebbe espressione di personalità politiche rappresentative dei partiti che hanno vinto le elezioni. I governi tecnici, ovvero dei tecnici, non hanno una loro forza che proviene dalla legittimazione elettorale, ma si basano sulla professionalità, ovvero sulla tecnicità, dei ministri»¹¹⁶, basandosi direttamente attraverso la professionalità di ciascun componente e solo in secondo luogo dalla fiducia che gli deve essere accordata dalla maggioranza parlamentare, tanto che «si può semmai parlare, anche per i governi tecnici, di una "doppia fiducia", che può essere presidenziale e parlamentare»¹¹⁷, sopperendo a quella "elettorale"¹¹⁸. In effetti, i governi tecnici nascono al di fuori del tradizionale circuito "corpo elettorale – Parlamento – Esecutivo", mentre è decisiva l'iniziativa del capo dello Stato, tanto da essere definiti «presidenziali nella genesi, parlamentari nella legittimazione»¹¹⁹.

Negli ultimi trent'anni si è registrata con sempre più frequenza la presenza di Governi guidati da un Presidente del Consiglio che, pur non essendo un attore politico, avesse alle proprie spalle un noto curriculum istituzionale, tanto da ricevere la nomina proprio perché, fino a quel momento, era rimasto estraneo alla dinamica politica. Per questo motivo, non è sufficiente che il Presidente del

¹¹³ R. MANFRELOTTI, *Profili costituzionali del Governo tecnico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013, p. 2.

¹¹⁴ Recentemente si veda E. GIOVANNINI, *I ministri tecnici non esistono*, Bari-Roma, 2023.

¹¹⁵ M. TERZI, *Il «governo tecnico» nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, pp. 287-288.

¹¹⁶ T.E. FROSINI, *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Ianus*, n. 7/2012, pp. 274-275. Sulla rilevanza del consenso nel sistema costituzionale, si veda IDEM, *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2022, pp. 25-35.

¹¹⁷ T.E. FROSINI, *Anatomia*, cit., p. 275.

¹¹⁸ *Contra* N. LUPO, I "governi tecnici" nell'esperienza repubblicana italiana, in *Ventunesimo Secolo*, 14:36 (2015), p. 24, secondo cui «l'effetto delle elezioni si esaurisce, infatti, nella formazione del parlamento e nella scelta dei parlamentari, spettando poi a questi esprimere la fiducia ad un governo dichiaratamente legato, nella sua composizione, dai partiti nelle cui liste i parlamentari medesime sono stati eletti».

¹¹⁹ N. LUPO, I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2015, p. 90.

Consiglio non sia un parlamentare o un politico per individuare un Governo tecnico (e questo esclude quelli presieduti da Renzi¹²⁰ e Conte I¹²¹), è necessario che il Presidente del Consiglio abbia una *background* effettivamente tecnico¹²² e che non sia solo il punto di sintesi di un accordo “politico”, ma mantenga una certa “indipendenza” dai partiti.

Il primo Governo tecnico concretizzatosi nell’esperienza repubblicana fu quello di Ciampi. Dopo lo svolgimento del referendum del 1993, Amato¹²³, d’accordo con Scalfaro, si dimise per «*fare ulteriormente progredire la fase di rinnovamento del sistema politico iniziata col referendum del giugno 1991*»¹²⁴. Il capo dello Stato, dopo brevissime consultazioni, incaricò Ciampi, governatore della Banca d’Italia, che formò un Esecutivo non caratterizzato politicamente, ma con una «*forte componente tecnica*»¹²⁵, senza una maggioranza precostituita. Il Governo, dunque, era separato dai partiti, formato non in contrapposizione agli stessi, ma al di là dei partiti, con il fine, però, di ricercarne il consenso¹²⁶. I ministri vennero nominati senza trattative e l’Esecutivo avrebbe puntato a una «*maggioranza variabile*»¹²⁷, a seconda dei temi affrontati. Anche il programma dell’Esecutivo venne stilato con la collaborazione presidenziale¹²⁸: il Quirinale, infatti, inviò una missiva a Ciampi¹²⁹ evidenziando le questioni politiche più rivelanti, ponendosi come anello di congiunzione tra il Gabinetto, sganciato dalle forze politiche nella sua formazione, e i partiti stessi, i cui orientamenti erano

¹²⁰ Renzi, pur non essendo parlamentare, era il segretario del PD.

¹²¹ Conte era effettivamente estraneo alla vita politica, ma rappresentava la sintesi di un Governo pienamente politico, visto aveva come vicepresidenti del Consiglio i due *leader* dei partiti della maggioranza. Inoltre, la compagine governativa era, in larga parte, costituita da parlamentari.

¹²² Resta ancora attuale la riflessione sulla partecipazione dei tecnici nelle scelte politiche di G. GUARINO, *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in IDEM, *Scritti di diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Milano, 1962, pp. 5-29 (specialmente dove si afferma «*paradossalmente va notato che [...] anche i politici risultano dei tecnici. Essi devono avere acquisto una specializzazione che comprende le nozioni necessarie per il governo della collettività, e che si fonda sullo sviluppo delle attitudini indispensabili per adottare quelle decisioni che sono sottoposte agli altri tecnici. Solo per convenienza linguistica i politici vengono contrapposti ai tecnici, ma ciò non può modificare la effettiva realtà*», pp. 11-12).

¹²³ Per una riflessione su quell’Esecutivo si rinvia a G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, pp. 355-371.

¹²⁴ C. MAINARDIS, *op. cit.*, p. 2828.

¹²⁵ *Ivi*, p. 2830.

¹²⁶ *Ivi*, p. 2831.

¹²⁷ *Ivi*, p. 2832.

¹²⁸ Il programma prevedeva soprattutto la “sistemazione dei conti” per permettere l’ingresso dell’Italia nell’area euro e l’approvazione di una legge elettorale secondo l’indicazione del *referendum*.

¹²⁹ Da sottolineare che la lettera fu inviata ad un Presidente del Consiglio già nominato. *Contra* R. VIRIGLIO, *op. cit.*, pp. 253-254, il quale esclude che vi sia stato un atteggiamento passivo da parte di Ciampi, mentre invece vi era «*una piena consonanza fra le massime cariche dello Stato*».

conosciuti da Scalfaro tramite le consultazioni. Il Presidente della Repubblica, quindi, era per il Governo «*la levatrice e il tutore*»¹³⁰, e, come affermato dallo stesso Ciampi, «*l'esecutivo è nato per iniziativa e scelta del Capo dello Stato*»¹³¹, tanto che già nella prima dichiarazione di Ciampi, in qualità di Presidente incaricato, emerse la volontà di formare «*un governo di transizione (o di "traghetto") che avrebbe affrontato la riforma elettorale e, nel frattempo, alcuni altri problemi impellenti*» per «*assecondare l'anelito di cambiamento*»¹³². La formazione del governo fu veloce e, per la prima volta dal 1947, esponenti della forza politica che era succeduta al Partito comunista parteciparono all'Esecutivo, superando di fatto la *conventio ad excludendum*¹³³. Ciampi segnalò alla Camera che «*all'emozione si aggiunge la consapevolezza della eccezionalità del momento, rivelata da questa mia stessa nomina da parte del Presidente della Repubblica, al quale va il mio deferente pensiero. Chiedo, perciò, la fiducia parlamentare, non solo nello stretto significato istituzionale dell'articolo 94 della Costituzione, ma in un senso molto più largo. Voglio dire un a fiducia che prescindendo dalla contabilità numerica dei voti dati e dei voti negati. Intendo una fiducia mora e del Parlamento – anche da part e di coloro che non riterranno di dar e voto positivo – che riconosca l'utilità e forse la necessità, l'onestà, l'umiltà dello sforzo che questo Governo si propone di compiere*»¹³⁴. Anche la fine del governo Ciampi dimostra la forte tutela presidenziale sull'Esecutivo. Ciampi, come detto, si dimise (dopo alcune tensioni interne alla maggioranza, ma che probabilmente avrebbero continuato ad accordargli la fiducia) perché il suo compito era terminato, spiazzando le forze parlamentari. Scalfaro decise, senza percorrere altre strade, lo scioglimento delle Camere (mentre le dimissioni di Ciampi furono respinte¹³⁵).

¹³⁰ Definizione di G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, p. 118, ripresa anche in P. BONETTI, *Consuetudini*, cit., p. 334 («*Nel riflettere sulle consuetudini e sulle prassi costituzionali occorre ricordare che nel nostro sistema costituzionale il Presidente della Repubblica è la levatrice nella formazione del Governo*»).

¹³¹ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta pomeridiana del 12 gennaio 1994, p. 22292. C.A. CIAMPI, *Da Livorno al Quirinale: storia di un italiano. Conversazione con Arrigo Levi*, Bologna, 2010, p. 144, racconta che alla domanda posta dall'allora Governatore «*Perché a me? Perché dare l'incarico a un non politico?*», il Presidente Scalfaro avrebbe risposto «*Non ho altra scelta*».

¹³² C.A. CIAMPI, *Da Livorno*, cit., p. 145.

¹³³ Questa partecipazione, però durò solo ventiquattro ore. Il giorno stesso del giuramento la Camera negò quattro delle sei richieste di autorizzazione a procedere nei confronti di Craxi, non adeguandosi alle indicazioni della giunta competente. Dopo la votazione si dimisero i ministri del PDS e il "verde" Rutelli, tanto che Ciampi dovette procedere alle necessarie sostituzioni: Paolo Barile ai Rapporti con il Parlamento, Franco Gallo alle Finanze, Umberto Colombo all'Università e alla Ricerca e Valdo Spini all'Ambiente (con la conseguente attribuzione delle Politiche comunitarie a Livio Paladin).

¹³⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 6 maggio 1993, p. 13157.

¹³⁵ Sul punto si permetta il rinvio a M. CECILI, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2023, pp. 69-70.

Il governo Dini appare, invece, come il primo Esecutivo composto effettivamente quasi esclusivamente da tecnici. Il 13 gennaio 1995 Scalfaro incaricò Lamberto Dini, ministro del Tesoro uscente¹³⁶, perché formasse un nuovo Gabinetto composto solo «*da personalità svincolate dall'appartenenza a raggruppamenti politici e selezionata unicamente in base a criteri di professionalità e di capacità*»¹³⁷ per trovare una soluzione alle «*questioni che appaiono particolarmente urgenti*»¹³⁸. Anche Dini non poteva contare su una maggioranza precostituita e non ricorse a colloqui formali con i partiti (pur avendo comunque contatti). Come è stato notato, inoltre, «*con lo svolgersi dei colloqui, in ogni caso, si assistette a una progressiva "mutazione" della natura del governo: in un primo tempo, infatti, gli incontri tenuti dallo stesso Dini sembrarono delineare un esecutivo sì tecnico, ma con una certa continuità rispetto a quello precedente, sia per la conferma di alcune figure, sia per l'inserimento di alcuni "tecnici" riconoscibilmente legati al centrodestra*»¹³⁹, ma ciò non si concretizzò per salvaguardare la natura *super partes* dell'Esecutivo. Lo stesso Dini riconobbe le «*gravi responsabilità che sono state affidate a me e a questo Governo dal Capo dello Stato*» e sottolineò la «*eccezionalità e transitorietà del compito*»¹⁴⁰.

La formazione del governo Monti, invece, è caratterizzata da particolarità procedurali interessanti e, fino a questo momento, uniche¹⁴¹. Le dimissioni preannunciate da Berlusconi l'8 novembre 2011¹⁴², dopo il voto favorevole della Camera sul Rendiconto generale dello Stato con solo 308 favorevoli¹⁴³, erano dovute al fatto che «*il Parlamento e il Governo non fornivano alcuna garanzia de-*

¹³⁶ Dini mantenne la carica anche nel Governo guidato da se stesso.

¹³⁷ Discorso di Dini dopo l'incarico in *La Stampa*, 14 gennaio 1995, p. 2.

¹³⁸ *Ibidem*. Si trattava, in particolare di approvare la "manovra" economico-finanziaria, la riforma previdenziale, la disciplina della *par condicio* e una legge che regolasse le elezioni regionali (superando quella allora vigente basata sul sistema proporzionale).

¹³⁹ G. MAESTRI, *Il Governo Dini: una maggioranza a tutti i costi?*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 807.

¹⁴⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 23 gennaio 1995, p. 7507.

¹⁴¹ Per un commento si rinvia C. FUSARO, *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, pp. 391-394.

¹⁴² Comunicato del Quirinale, 8 novembre 2011 («*Il Presidente del Consiglio ha manifestato al Capo dello Stato la sua consapevolezza delle implicazioni del risultato del voto odierno alla Camera; egli ha nello stesso tempo espresso viva preoccupazione per l'urgente necessità di dare puntuali risposte alle attese dei partner europei con l'approvazione della Legge di Stabilità, opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea. Una volta compiuto tale adempimento, il Presidente del Consiglio rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni di rito dando la massima attenzione alle posizioni e proposte di ogni forza politica, di quelle della maggioranza risultata dalle elezioni del 2008 come di quelle di opposizione*»).

¹⁴³ L'11 ottobre 2011 la Camera respinse l'art. 1 del disegno di legge, già approvato dal Senato, del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2010.

cisionale con riguardo agli impegni da assumere per correggere la crisi finanziaria nazionale che rischiava di travolgere anche l'euro, nonostante le rassicurazioni del Presidente del Consiglio»¹⁴⁴. Già in questo passaggio emerge la particolarità di quella crisi di governo. Per garantire in tempi rapidi una adeguata capacità decisionale del Governo e per scongiurare «un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare»¹⁴⁵, Napolitano considerò come già rassegnate le dimissioni del Governo, che sarebbero divenute operative dopo l'approvazione della legge di stabilità e di bilancio¹⁴⁶. Il 9 novembre Napolitano nominò Mario Monti senatore a vita, in quella che può essere considerata una chiara designazione da parte del capo dello Stato¹⁴⁷. In effetti, il Presidente della Repubblica già tra il 2 e il 3 novembre aveva ricevuto «una delegazione» di rappresentanti di PDL, PD, Lega Nord e Terzo Polo, oltre che il ministro dell'Economia Tremonti, incontri che si tennero quando l'Esecutivo si trovava in un momento di pre-crisi, essendo stato bocciato il 12 ottobre il Rendiconto. Il Quirinale precisò che «non si è trattato di consultazioni protocollari – di cui non esistevano i presupposti», ma di «colloqui informali»¹⁴⁸ con la maggior parte delle forze politiche. Le dimissioni di Silvio Berlusconi furono formalizzate la sera del 12 novembre e le consultazioni si tennero con estrema rapidità, tanto che alla fine dell'unica giornata di incontri Monti ricevette l'incarico di formare il Governo. Dopo due giorni, a seguito di veloci incontri con le forze politiche, Monti sciolse la riserva, presentando un Esecutivo composto esclusivamente da tecnici. Du-

¹⁴⁴ A. STERPA, *Il Governo Monti*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, p. 961.

¹⁴⁵ Comunicato del Quirinale, 9 novembre 2011.

¹⁴⁶ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 9 novembre 2013 («Di fronte alla pressione dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico italiano, che ha oggi toccato livelli allarmanti, nella mia qualità di Capo dello Stato tengo a chiarire quanto segue, al fine di fugare ogni equivoco o incomprendimento:

1) non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto. Tale decisione diverrà operativa con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012;

2) sulla base di accordi tra i Presidenti del Senato e della Camera e i gruppi parlamentari sia di maggioranza sia di opposizione, la legge sarà approvata nel giro di alcuni giorni;

3) si svolgeranno quindi immediatamente e con la massima rapidità le consultazioni da parte del Presidente della Repubblica per dare soluzione alla crisi di governo conseguente alle dimissioni dell'on. Berlusconi;

4) pertanto, entro breve tempo o si formerà un nuovo governo che possa con la fiducia del Parlamento prendere ogni ulteriore necessaria decisione o si scioglierà il Parlamento per dare subito inizio a una campagna elettorale da svolgere entro i tempi più ristretti.

Sono pertanto del tutto infondati i timori che possa determinarsi in Italia un prolungato periodo di inattività governativa e parlamentare, essendo comunque possibile in ogni momento adottare, se necessario, provvedimenti di urgenza»).

¹⁴⁷ G. SCACCIA, *Il re*, cit., pp. 39-40.

¹⁴⁸ Comunicato del Quirinale, 3 novembre 2011.

rante quella crisi, lo stesso Napolitano disse che «*a tutti ho esposto il mio convincimento che sia nell'interesse generale del paese sforzarsi di formare un governo che possa ottenere il più largo appoggio in Parlamento su scelte urgenti di consolidamento della nostra situazione finanziaria e di miglioramento delle prospettive di crescita economica e di equità sociale per il paese considerato nella sua unità*»¹⁴⁹. Il Presidente della Repubblica indicò, inoltre, le tematiche centrali per il futuro Esecutivo: riduzione del debito pubblico, recupero della fiducia degli investitori e delle istituzioni europee e di conseguenza misure per affrontare la delicata congiuntura economica. Napolitano, rispondendo ad una domanda sulla durata del Governo, affermò che sarebbe risultata «*naturalmente dall'azione del governo e da tante reazioni: dalle reazioni dell'economia, dalle reazioni dei mercati, degli investitori, delle istituzioni europee e internazionali. È su queste reazioni che si misurerà il tempo e si misurerà soprattutto i risultati*»¹⁵⁰, istituzionalizzando *de facto* l'opinione di attori esterni al Parlamento, che può influire sull'attività, sulla durata e, forse, sulla legittimazione del Governo. Il capo dello Stato, a margine della nomina dell'Esecutivo, ci tenne a sottolineare che «*non si tratta ora di operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza attraverso una libera competizione elettorale per la guida del governo. Si tratta soltanto – a tre anni e mezzo dall'inizio della legislatura – di dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige. Il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti riprenderà – senza che sia stata oscurata o confusa alcuna identità – appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di un nuovo Parlamento*»¹⁵¹.

Infine, basti accennare alla formazione del governo Draghi. Dopo le dimissioni di Conte, vista la fuoriuscita dei ministri dell'area renziana, Mattarella affidò un mandato esplorativo a Fico, risultato infruttuoso¹⁵², e Draghi ricevette l'incarico il 3 febbraio¹⁵³, dopo che il capo dello Stato aveva segnalato «*il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato*»¹⁵⁴. Anche Draghi ringraziò «*il Presidente della Re-*

¹⁴⁹ Dichiarazione del Presidente Napolitano al termine delle Consultazioni, 13 novembre 2011.

¹⁵⁰ Risposte del Presidente della Repubblica, 13 novembre 2011.

¹⁵¹ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, 13 novembre 2011.

¹⁵² *Contra* F. CLEMENTI, *Il Presidente*, cit., p. 170, il quale lo fa rientrare nei casi di “mandato con esito positivo”.

¹⁵³ Comunicato del Quirinale, 3 febbraio 2021.

¹⁵⁴ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, 2 febbraio 2021.

pubblica per la fiducia che mi ha voluto accordare, conferendomi l'incarico per la formazione del nuovo governo. È un momento difficile. Il Presidente ha ricordato la drammatica crisi sanitaria, con i suoi gravi effetti sulla vita delle persone, sull'economia, sulla società»¹⁵⁵. L'incaricato consultò lungamente (ben nove giorni) i partiti e presentò la lista dei ministri composta in gran parte da membri appartenenti ai partiti politici della maggioranza, ma era chiaro che fosse un governo "dei due Presidenti"¹⁵⁶.

Riflettendo su queste esperienze e sulle relative particolarità procedurali, a cui abbiamo solo accennato, è opportuno domandarsi se sia possibile definire un Governo tecnico e se tutti questi governi siano "tecnici" allo stesso modo. Come è stato notato, è tecnico «il governo che non costituisce una diretta espressione dei partiti, pur essendo da essi accettato e votato in parlamento»¹⁵⁷, tanto che l'elemento caratterizzante di questo Esecutivo, quindi, è di non essere espressione diretta di una maggioranza politica. Il rapporto con i partiti, però, ha fatto emergere una differenziazione tra un Governo tecnico "puro", dove le principali decisioni dell'Esecutivo non sono decise all'interno dei partiti, tanto che gli stessi membri non sono politici¹⁵⁸, e un Governo tecnico-politico, composto da ministri designati dai partiti, ma guidato da un tecnico, che mantiene un ruolo, più o meno ampio, nella costruzione del programma. Posta la difficoltà empirica di tale classificazione¹⁵⁹, questo ci permette di trovare delle sfumature tra un Governo tecnico (es. Dini e Monti) e uno tecnico-politico (Ciampi e Draghi), ma ciò non comporta un diverso atteggiarsi dei rapporti con il capo dello Stato.

Anche grazie alla breve analisi svolta, si può sostenere che i Governi tecnici nell'esperienza italiana abbiano avuto alcune costanti: «a) la durata limitata [anche se maggiore rispetto ai governi "amministrativi, n.d.A.]; b) l'impulso del Presidente della Repubblica; c) l'ampio consenso parlamentare»¹⁶⁰. In tali fran-

¹⁵⁵ Dichiarazione del Professor Mario Draghi al termine del colloquio con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 3 febbraio 2021.

¹⁵⁶ F. FABRIZZI-A.M. POGGI, *Il Governo Draghi, il "governo dei due Presidenti"*, in B. CARAVITA-F. FABRIZZI-V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO (a cura di), *op. cit.*, pp. 1102-1103.

¹⁵⁷ L. MORLINO, *Governo tecnico e cittadini in Italia*, in www.fondazionebrunovisentini.eu, p. 1.

¹⁵⁸ D. McDONNELL-M. VALBRUZZI, *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, n. 4/2014, pp. 658-662.

¹⁵⁹ Per N. LUPO, *I "governi tecnici" nell'esperienza*, cit., pp. 10-11 «come si vede, pure in questo caso il riferimento al mandato programmatico finisce per rivelarsi abbastanza vago (anche perché tale mandato, come riconoscono gli stessi autori, può cambiare strada facendo); e, analogamente, la scelta di dare rilievo al fatto che una certa percentuale di ministri sia di designazione o comunque di provenienza non partitica appare non facilissima né da giustificare, né da verificare in concreto (essendo per di più anch'essa suscettibile di mutamenti in corso d'opera)».

¹⁶⁰ N. LUPO, *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8/2021, p. 139.

genti il capo dello Stato ha deciso di incaricare un soggetto senza una maggioranza precostituita¹⁶¹, motivo per il quale la garanzia presidenziale è sembrata decisiva, tanto da essere l'unica ragione di legittimazione per la nascita di quell'Esecutivo.

Sia i Governi del Presidente sia quelli tecnici e tecnico-politici garantiscono esigenze di stabilità, soprattutto finanziaria. In effetti, si ritiene, ormai, che il Governo debba possedere la fiducia dei mercati e, legata a quest'ultima, dell'Unione europea¹⁶², tanto che il capo dello Stato sembra farsi garante di questi obiettivi agli occhi dell'opinione pubblica e dei soggetti internazionali¹⁶³. In questo senso il capo dello Stato si farebbe interprete dei bisogni permanenti della Nazione, anche percependo i timori di soggetti esterni (es. Unione europea o mercati), e individuerebbe la soluzione che possa tutelarli, cioè nominare un Esecutivo slegato dalle dinamiche partitiche e al quale, quasi come un *ultimatum*, le forze politiche devono decidere se concedere o meno la fiducia. Questa stratificazione tra fiducia parlamentare, presidenziale ed europea è stata giustificata «*alla luce dell'articolo 10 Tue, pur con qualche semplificazione, può effettivamente dirsi che i governi degli Stati membri dell'Unione europea, oltre alla fiducia (in senso tecnico) delle Camere, sono altresì tenuti a mantenere la fiducia (in senso atecnico) degli altri Stati membri e delle istituzioni dell'Unione europea*»¹⁶⁴, ma tale interpretazione sembra lasciare sullo sfondo il fatto che, *rebus sic stanti-*

¹⁶¹ G. CAVAGGION, *Crisi contingenti*, cit., pp. 24-25 («*Allo stesso tempo, tuttavia, si sono create le condizioni per cui i Capi dello Stato hanno ritenuto consentiti, invece, gli incarichi "allo sbando" per la formazione di Governi "di garanzia", "tecnici" o "neutrali": incarichi "al buio" su iniziativa del Presidente della Repubblica, nell'interesse della "unità nazionale", forieri di stabilità, nella misura in cui "richiamano all'ordine" le forze politiche e "rassicurano" le istituzioni e i partner europei e internazionali circa l'affidabilità del sistema-Paese. Sono stati, infatti, a tutti gli effetti incarichi "al buio" (in quanto non preceduti da alcun ciclo di consultazioni) sia l'incarico a Cottarelli del 2018, che l'incarico a Draghi del 2021*»).

¹⁶² A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi*, n. 23/2011, p. 2 («*la fiducia dell'Unione è, in buona sostanza, consequenziale a quella dei mercati*»).

¹⁶³ Per una riflessione sulla percezione del capo dello Stato nell'opinione pubblica si rinvia a M. TEBALDI, *Il potere di esternazione del Capo dello Stato nella Seconda Repubblica*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2014, pp. 485-506. Per G. SCACCIA, *Il re*, cit., p. 15 «*sul proscenio mediatico il Presidente della Repubblica compare, in effetti, quotidianamente e per di più con un vantaggio di immagine formidabile rispetto agli altri attori politici: quello di incarnare – absit iniuria verbis – una sorta di magistratura dell'ovvio, chiamato com'è nelle più diverse occasioni pubbliche ad indicare alla comunità nazionale le mete e i traguardi più fulgidi e desiderabili senza l'onere politico di indicare attraverso quali tortuosi e tormentati percorsi, quali opzioni escludenti e dolorose, essi possono essere raggiunti. Non sorprende, perciò, che nelle graduatorie del consenso dei leader politici, il capo dello Stato occupi pressoché costantemente la prima posizione. Né meraviglia che il turbine dell'anti-politica, che da almeno un decennio ha colpito tutte le istituzioni politiche fino a giungere sulla soglia pericolosa della delegittimazione delle élites, ha lambito solo marginalmente il Presidente della Repubblica*».

¹⁶⁴ N. LUPO, *I "governi tecnici" nell'esperienza*, cit., p. 27.

bus, non sia ancora maturo ritenere che un'organizzazione sovranazionale possa influenzare così decisamente l'andamento democratico interno di uno Stato¹⁶⁵. È innegabile, però, che l'Unione europea abbia trasformato la concezione della politica e della tecnica, visto che è «*particolarmente rilevante alla luce delle trasformazioni indotte, in Europa, dall'integrazione monetaria e dalle sue implicazioni sulla gestione delle politiche pubbliche (policies) nazionali. In assenza di un governo politico dell'Unione europea (Ue), in particolare dell'eurozona, l'integrazione monetaria ha spinto verso una tecnicizzazione delle politiche pubbliche nazionali relativamente al rispetto di precisi parametri macro-economici*»¹⁶⁶, tanto che ciò ha drammaticamente ridimensionato la capacità della politica (*politics*) nazionale di controllare il *policy-making* pubblico.

Un'ultima categoria, a metà tra un Esecutivo elettorale e uno tecnico, sembra essere il c.d. Governo neutrale¹⁶⁷ (*rectius* “di garanzia e neutrale rispetto alle forze politiche”). Un esempio, seppur non concretizzatosi, è rinvenibile nell'incarico a Cottarelli nel 2018¹⁶⁸. Anche qui sembra esserci un apparente ossimoro, visto che un Governo, anche se “neutrale”, dovrebbe essere parte attiva e decisiva nella definizione dell'indirizzo politico (in caso si fosse realizzato il tentativo del 2018, l'Esecutivo avrebbe potuto e dovuto gestire, almeno in parte, l'*iter* del c.d. ciclo di bilancio). Le similitudini con il governo “tecnico” sembrano numerose, «*potendosi persino sostenere che il governo “neutrale” ne rappresenti, per così dire, l'ultimo step evolutivo*»¹⁶⁹, con la particolarità, però, di un impegno “politico” da parte dei componenti dell'Esecutivo a non candidarsi alle successive elezioni.

L'azione energica del capo dello Stato nella formazione di queste tipologie di governi rappresenta un preoccupante sintomo della debolezza delle istituzioni e dei rapporti tra le stesse¹⁷⁰.

Analizzate le varie sfumature con le quali si concretizza la c.d. doppia fiducia, emerge che i partiti non riescono più, almeno a partire dalla metà degli anni '80, ad essere reali mediatori tra interessi privati e interessi pubblici¹⁷¹. Se i par-

¹⁶⁵ Sul punto si rinvia a M. ESPOSITO, *Considerazioni sugli effetti (ri)organizzativi della l. cost. n. 1/2012*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019.

¹⁶⁶ S. FABBRINI, *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo secolo*, 14:36, p. 65.

¹⁶⁷ N. LUPO, *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, pp. 315-325.

¹⁶⁸ A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, Bari, 2020, pp. 38-42.

¹⁶⁹ N. LUPO, *Su governi tecnici*, cit., p. 320.

¹⁷⁰ Sulle criticità si rinvia ad A. PIERINI, *I Governi tecnici in Italia*, in M. VOLPI (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017, pp. 78-86.

¹⁷¹ Molto interessante è la lettura che individua la vera caratterizzazione dei partiti italiani non sia più l'ideologia, ma l'organizzazione che si danno. Sul punto si rinvia a M. GALBUSERA, *Identità*

titi si trasformano in meri strumenti di consenso, si comprende la ragione per la quale, in momenti congiunturali di particolare difficoltà, il sistema politico ricorre ai governi tecnici o a governi del Presidente per attuare politiche che sarebbero insostenibili per le forze politiche in termini di consenso elettorale¹⁷² e i motori ordinari del governo parlamentare cedono il passo a un motore di riserva (il Presidente), che non dovrebbe attivarsi così di frequente. In questa prospettiva, è stato sostenuto come «*la flessibilità del ruolo presidenziale, che rischia nella normalità di generare equivoci, può essere per l'ordinamento italiano una risorsa preziosa*»¹⁷³ nei momenti di crisi, ma deve essere sottolineato come l'esposizione stia diventando sempre più continua¹⁷⁴, portando, di conseguenza, a un *enlargements of functions*¹⁷⁵, con dei rischi di tenuta del circuito politico. Infatti, questo può comportare la delegittimazione popolare delle decisioni dell'Esecutivo, coinvolgendo anche il capo dello Stato. I cittadini rischiano di percepire, infatti, «*di non contare nella formazione del governo [creando] un quadro in cui si indebolisce non solo la fiducia nella politica ma prima o poi anche nelle istituzioni democratiche, che sempre più vengono percepite come un guscio vuoto*»¹⁷⁶ e per questa ragione «*il popolo, che assume collettivamente responsabilità politica per l'operato delle istituzioni di governo, si vede, per l'effetto, esposto alla perdita definitiva delle "pertinenze" materiali della sua sovranità*»¹⁷⁷. In tale contesto il ca-

come organizzazione: i partiti politici e la sfida della loro democratizzazione, in *Rivista AIC*, n. 4/2023. Sul tema anche G. DI COSIMO, *Trasformazioni partitiche*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli, 2020, pp. 595-599, dove si segnala che «*le forme dell'organizzazione e dell'azione dei partiti politici mutano nel corso del tempo*» (p. 595); S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, pp. 293-326.

¹⁷² Così F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Gruppo di Pisa*, 1° novembre 2012. Sulle ragioni (e sugli effetti) della trasformazione dei partiti, si veda G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Santarcangelo di Romagna, 1999, pp. 287-342. Per Giuliano Amato «*a partire dagli anni '80 i partiti persero la capacità di essere promotori di aggregazione sociale e divennero portatori di domande, spesso disparate, rivolte agli apparati pubblici, oltre che di esigenze finanziarie per la propria vita interna, da soddisfare, lecitamente e illecitamente, a carico degli stessi apparati e delle attività da essi autorizzate o promosse*» (C. PINELLI, *Settantacinque anni di Costituzione. Intervista a Giuliano Amato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2023, p. 700).

¹⁷³ M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *Rivista Il Mulino*, n. 2/2012, pp. 240-241.

¹⁷⁴ M. SICLARI, *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 1 parla apertamente di sovraesposizione («*Un primo elemento evidenziatosi durante la crisi appena conclusa è dato dalla "sovraesposizione" che ha avuto il Capo dello Stato*»).

¹⁷⁵ Sul punto già P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., p. 5.

¹⁷⁶ G. DE SIO, *Due o tre cose che so dei governi tecnici*, in *Luiss Open*, 2 febbraio 2021.

¹⁷⁷ M. ESPOSITO, *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, in M. ESPOSITO-A. LOIODICE-I. LOIODICE, V. TONDI DELLE MURA, *Temì di diritto costituzionale*, Torino, 2013, p. 40.

po dello Stato «*si attergerebbe a privilegiato, se non esclusivo esegeta*»¹⁷⁸ della società civile e dei suoi interessi, cercando una legittimazione esterna al sistema dei partiti, utilizzando una comunicazione diretta con l'elettorato, non più affidata agli episodici strumenti formali del passato (messaggi liberi alle Camere, discorsi di fine anno, interventi ufficiali), ma garantita quotidianamente dalla larga esposizione mediatica del Presidente¹⁷⁹. E attraverso questa comunicazione il capo dello Stato fa emergere gli interessi permanenti dello Stato, di cui si fa interprete, da tutelare¹⁸⁰. Questo intervento, però, si accompagna alla tendenza del capo dello Stato a farsi «*garante, al cospetto dell'intero continente, dell'impegno dell'Italia a compiere tutte le scelte necessarie per ridurre il rischio a cui sono esposti nei mercati finanziari i titoli del nostro debito pubblico e rilanciare la crescita economica*»¹⁸¹, con tanto di invito al Consiglio dei ministri ad adottare le deliberazioni necessarie per far fronte ai gravi rischi emersi per l'Italia in conseguenza delle tensioni sui mercati finanziari¹⁸². Una situazione analoga sembra essersi realizzata nel 2021, quando Mattarella sottolineò che «*le tre emergenze – sanitaria, sociale, economica – richiedono immediati provvedimenti di governo*»¹⁸³, confermando, prima dell'incarico a Draghi, la necessità di un Governo nella pienezza delle funzioni per affrontare questi impegni¹⁸⁴, escludendo lo

¹⁷⁸ G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la favola*, cit., p. 3.

¹⁷⁹ Per una riflessione sugli effetti del fenomeno *internet* sulla Presidenza della Repubblica, cfr. P. FARAGUNA, *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, pp. 59-76.

¹⁸⁰ Si pensi, ad esempio, alle dichiarazioni alla stampa del Presidente Sergio Mattarella in occasione della XVIII riunione informale dei capi di Stato del gruppo Arraiolos del 6 ottobre 2023. Sul punto torna in mente D. GALLIANI, *I giuristi e il ruolo del Capo dello Stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 luglio 2011, p. 10 («*Qui si vuole aggiungere che, prima o poi, è la questione della responsabilità politica del Capo dello Stato che andrebbe affrontata con gli occhiali del 2011, lasciando nel cassetto quelli troppo datati, con i quali rischieremmo di vedere qualche cosa che non avviene più. E questo, in modo particolare, quando il ruolo del Capo dello Stato è diventato talmente di rilievo politico da definire addirittura il concetto di guerra umanitaria, che non sembra proprio avere niente da spartire con quello costituzionalmente ammesso di guerra difensiva*»).

¹⁸¹ I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi*, n. 24/2011, p. 2.

¹⁸² I. NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semi-presidenzialismo mite*, in F. GIUFFRÈ-I.A. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, pp. 40-48. Sul punto anche A.G. LANZAFAME, *La vis espansiva della rappresentanza*, Torino, 2019, pp. 274-275.

¹⁸³ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni, 21 gennaio 2021.

¹⁸⁴ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, 2 febbraio 2021.

scioglimento anche per motivi sanitari¹⁸⁵. Il ruolo istituzionale pone, ormai, il Presidente della Repubblica al centro dell'equilibrio della forma di governo, tanto che la tutela di alcuni interessi nazionali avviene non attraverso le elezioni, ma con la sostituzione del Gabinetto dimissionario con un altro (solitamente meno caratterizzato politicamente), sostenuto dallo stesso Parlamento. Questo attivismo, però, ha fatto parlare da più parti di un "semi-presidenzialismo di fatto"¹⁸⁶ o di "governo parlamentare a tendenza presidenziale"¹⁸⁷, con il rischio di trapiantare riflessioni proprie di sistemi dove è anche, se non soprattutto, il capo dello Stato a determinare l'indirizzo politico¹⁸⁸.

4. I vincoli imposti dal Presidente della Repubblica

Durante l'esperienza repubblicana è accaduto che il capo dello Stato indirizzasse esplicitamente l'attività dell'incaricato o dell'"esploratore". Si premette che tali "intromissioni" non sembrano essere in linea con il ruolo che il Presidente della Repubblica dovrebbe svolgere, anche perché non può, tradizionalmente, essere oggetto di critica nelle aule parlamentari¹⁸⁹.

Relativamente all'incarico, questo "vincolo", già presente nel periodo transitorio¹⁹⁰, ha caratterizzato la presidenza Saragat¹⁹¹, che si fece tutore della formu-

¹⁸⁵ È criticabile la dichiarazione del 2 febbraio 2021 del Presidente Mattarella dopo l'infruttuoso mandato esplorativo conferito al Presidente della Camera, visto che i motivi sanitari non hanno impedito di votare in altri Paesi europei. Un'ulteriore lesione del diritto di voto si è realizzata con il differimento delle elezioni regionali in Calabria, dove si è dovuto attendere un anno (3/4 ottobre 2021) per eleggere il successore della Presidente Santelli (deceduta il 15 ottobre 2020), con una limitazione del principio del *simul stabunt simul cadent* (in Italia si era già votato nel settembre del 2020, mentre in Europa lo stesso era avvenuto nell'estate del 2020, si pensi alle elezioni in Galizia e nei Paesi Baschi).

¹⁸⁶ Per una sintesi delle posizioni si rinvia a C. DE FIORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, n. 11, 2021, pp. 25-50.

¹⁸⁷ C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 47-59.

¹⁸⁸ Sul punto G. RIZZO, *La Repubblica*, cit., pp. 247-265.

¹⁸⁹ Si pensi, esemplificatamene, alle vicende che seguirono al duro intervento di Sturzo nei confronti del capo dello Stato (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta pomeridiana del 27 giugno 1957, pp. 22311-22314), quando si aprì un aspro dibattito sul fatto che il Presidente Merzagora non gli avesse tolto la parola (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 28 giugno 1957, pp. pp. 22339-22346). Un accenno al tema dell'impossibilità di criticare il capo dello Stato durante i lavori parlamentari si ritrova in G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, 2021, pp. 113-114; S. LABRIOLA, *La controfirma*, cit., pp. 441-466.

¹⁹⁰ Ad esempio, durante la formazione del governo De Gasperi, il Luogotenente affidò un incarico per un Gabinetto a sei e l'allora ministro per la Real Casa Lucifero riferì all'incaricato di «non effettuare nessun passo oltre il mandato conferito dal capo dello Stato di formare un governo a

la politica di centro-sinistra. Si può notare che i c.d. mandati vincolati sono stati conferiti, in particolare, quando ad essere incaricato non è stato Moro, il rappresentante democristiano che più di tutti dava garanzia di voler costruire una maggioranza di centro-sinistra¹⁹². La tutela di tale formula si è concretamente realizzata attraverso i c.d. mandati vincolati (o condizionati) conferiti a Rumor nel 1969¹⁹³ e nel 1970¹⁹⁴, ad Andreotti nel luglio 1970¹⁹⁵ e a Colombo nello stesso mese¹⁹⁶, e tali indicazioni derivavano dal fatto che il centrosinistra «restava l'unica

sei allargato», invitandolo a conferire con Luogotenente (F. LUCIFERO, *L'ultimo Re*, Milano, 2002, p. 464).

Nel periodo statutario alcuni esempi possono essere rinvenuti già nel 1848 negli incarichi affidati a Thaon De Revel di formare un Governo con Ricci oppure, in altra occasione, con Gioberti o, in alternativa, con Merlo.

¹⁹¹ D. NOCILLA, *Le crisi*, cit., pp. 2795-2796 richiama come precedenti gli incarichi "implicitamente vincolati" assegnati a Zoli, a Segni nel 1959, a Fanfani nel 1962 e a Moro nel maggio e novembre 1963.

¹⁹² L'esponente DC ebbe una forte tutela presidenziale durante i suoi tentativi di costituire un Governo, come ad esempio nel gennaio/febbraio 1966, quando si realizzarono delle consultazioni senza la rinuncia al mandato di Moro, tanto che il Quirinale si sentì in dovere di diffondere una nota ufficiale («Negli ambienti vicini al presidente della Repubblica si è posto nella massima evidenza che il capo dello Stato, prima di prendere qualsiasi decisione ha inteso consultare il Parlamento attraverso i rappresentanti dei gruppi parlamentari e conformare le proprie decisioni agli avvisi espressi dalla maggioranza onde giungere come è suo preciso dovere ad una soluzione della crisi che poi riporti il voto favorevole del Parlamento. Così, invece di rinviare l'on. Moro alle Camere subito dopo le sue dimissioni in seguito al voto sulla legge per la scuola materna il presidente della Repubblica ritenne suo dovere consultare il Parlamento e da quella consultazione trasse il chiaro convincimento che il rinvio era contrario alla volontà della grande maggioranza il che del resto è provato dalle varie dichiarazioni fatte dai consultati al termine dei loro colloqui con il capo dello Stato. Dalla stessa consultazione egualmente emerse che la maggioranza era favorevole ad un reincarico all'on. Moro con la stessa formula e con un governo rinnovato. All'on. Moro quindi il presidente affidò l'incarico di formare il nuovo Governo. Di fronte al mancato accordo tra i partiti della maggioranza che più concordavano sulla persona dell'incaricato sulla formula e sul programma del governo, il capo dello Stato – si rileva negli ambienti vicini al presidente della Repubblica – prima di decidere sulla rinuncia dell'on. Moro ha creduto di chiedere il consiglio del Parlamento. Concluso questo secondo ciclo di consultazioni, il presidente assumerà le proprie responsabilità a ragion veduta e nel pieno rispetto della volontà del Parlamento, manifestata dai rappresentanti dei gruppi parlamentari. Nelle ulteriori fasi della crisi – si sottolinea negli stessi ambienti – il capo dello Stato si comporterà sempre con lo stesso ossequio nei confronti del Parlamento, in armonia con le funzioni attribuitegli dalla Costituzione»).

¹⁹³ Comunicato del Quirinale, 13 luglio 1969 («Il Presidente della Repubblica, tenendo conto delle indicazioni raccolte durante le consultazioni, ha affidato all'on. prof. Mariano Rumor l'incarico con ampio mandato per la formazione del nuovo Governo nell'ambito dei partiti di centro-sinistra»).

¹⁹⁴ Comunicato del Quirinale, 12 febbraio 1970 («Il Presidente della Repubblica ha ricevuto questa sera, alle ore 18, l'on. prof. Mariano Rumor al quale ha conferito l'incarico di formare un nuovo Governo organico quadripartito di centro-sinistra»).

¹⁹⁵ Comunicato del Quirinale, 11 luglio 1970 («Il Presidente della Repubblica ha ricevuto oggi alle ore 18 l'on. dott. Giulio Andreotti al quale ha conferito l'incarico di formare un nuovo Governo organico quadripartito di centro-sinistra»).

¹⁹⁶ Comunicato del Quirinale, 25 luglio 1970 («Il Presidente della Repubblica ha ricevuto questa

*formula politica” sulla quale la maggioranza parlamentare si era impegnata di fronte al corpo elettorale»*¹⁹⁷, come se il capo dello Stato dovesse garantire il rispetto della volontà dell’elettorato¹⁹⁸.

Questo modello di incarico sembra porsi in contrasto con la forma di governo parlamentare. Infatti, non si nega che il Presidente della Repubblica conservi uno spazio di discrezionalità nell’adempimento dei suoi poteri *ex art.* 92 Cost., in particolare nella scelta della personalità a cui conferire l’incarico, ma non dovrebbe mai incidere sull’indirizzo più propriamente politico del nuovo Governo in via di formazione. L’indirizzo di maggioranza attiene alla qualificazione politica, ideologica e programmatica del nuovo Esecutivo, creando un dialogo diretto tra Governo e Parlamento, cioè il luogo di sintesi della sovranità popolare. L’incarico condizionato appare una forzatura o un tentativo del capo dello Stato di limitare la caratterizzazione politico-ideologica a una sola opzione, definita *ex ante*, vincolante per il Presidente incaricato. Per questa ragione è stato proposto di considerare la condizione apposta non come il frutto di una specifica scelta preferenziale del capo dello Stato, ma come una concordata autolimitazione del Presidente incaricato, «*supponendo appunto che [essi] si fossero previamente accordati circa la preferibile soluzione della crisi*»¹⁹⁹, ma ciò appare una *finctio*, tanto i mandati vincolati sono stati definiti «*un abuso bello e buono*»²⁰⁰. Pur rilevando le criticità di un tale intervento, è opportuno segnalare che la presidenza Saragat si fece promotrice di una stabilizzazione con la ricerca di una formula politica di lungo corso, cioè quella del centro-sinistra²⁰¹. Allo stesso modo bisogna constatare, al netto di questa significativa eccezione nella formazione dei governi, che Saragat adottò una strategia di *self restraint*, non intervenendo di-

sera al Palazzo del Quirinale, l'onorevole dottor Emilio Colombo, al quale ha affidato l'incarico di formare un nuovo Governo organico di centro-sinistra»).

¹⁹⁷ P. CALANDRA, *I governi*, cit., p. 247.

¹⁹⁸ Questa lettura del ruolo presidenziale è, come già detto, criticabile. Sul punto, cfr. G. CUOMO, *Unità*, cit., p. 103.

¹⁹⁹ L. PALADIN, *Diritto*, cit., p. 389. Si segnala che il Quirinale chiarì nel 1969 che il Presidente aveva solo esplicitato e accolto le indicazioni emerse durante le consultazioni (cfr. *Il partito del Presidente*, in *Politica del diritto*, n. 2/1970 p. 157).

²⁰⁰ P. ARMAROLI, *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Viareggio, 2022, p. 119, il quale ritiene, inoltre, che «*l'articolo 95 della Costituzione non lascia adito a dubbi. Stabilisce infatti al primo comma che "Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità d'indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri". Insomma, l'indirizzo politico di governo è una prerogativa del Consiglio dei ministri. Pertanto il Presidente della Repubblica può sempre essere il magistrato di persuasione e d'influenza, per usare la bella immagine di Meuccio Ruini nella sua relazione al progetto di Costituzione. Ma non può pretendere di imporre il proprio punto di vista*».

²⁰¹ C. RAGANELLI, *Giuseppe Saragat, il presidente dei "mandati vincolati"*, in S. SEPE-O. GIACALONE (a cura di), *op. cit.*, pp. 245-247.

rettamente sulla scelta del Presidente del Consiglio e dei suoi ministri, lasciando questa incombenza al dispiegarsi degli accordi politico-partitici. Inoltre, l'altro potere di intermediazione politica, lo scioglimento anticipato delle Camere, non fu mai esercitato, come, pure, il rinvio delle leggi (unico tra i Presidenti), tanto che la presidenza Saragat è generalmente considerata come tra le più notarili²⁰².

Anche nell'ambito dei mandati esplorativi, però, sembra potersi rinvenire una traiettoria simile ai mandati vincolati. Già nel 1957, quando il Presidente Gronchi si trovò a dover risolvere la crisi derivante dalla caduta del primo governo Segni, lo stesso capo dello Stato convocò al Quirinale l'allora Presidente del Senato Merzagora «*in relazione alle indicazioni ricevute durante le consultazioni da taluni gruppi parlamentari per la ricostituzione di una maggioranza di centro*»²⁰³.

Nei successivi casi di mandato esplorativo, l'«*esploratore*» svolse colloqui con tutte le forze politiche che vollero partecipare²⁰⁴, tanto da essere considerati «*un'appendice*» delle consultazioni. Nella c.d. seconda Repubblica, invece, i quattro mandati esplorativi che sono stati affidati hanno avuto caratteristiche peculiari. Nel 2008 Napolitano assegnò un mandato mirato alla ricerca dell'accordo su un programma di governo, senza, però, vincoli relativi alla formula politica. Al centro dei propositi presidenziali c'erano, come detto, la legge elettorale (contro la quale la Corte costituzionale aveva già lanciato moniti²⁰⁵) e le riforme istituzionali. La strategia presidenziale non è stata, però, esente da critiche, anche perché è difficile immaginare un programma politico basandosi esclusivamente sulle riforme istituzionali, visto che governare comporta decisioni su tematiche quotidiane e sulle emergenze più imprevedibili. Alcuni autori hanno persino messo in dubbio che il tentativo posto in essere da Marini rientrasse effettivamente nel *genus* del mandato esplorativo, visto che «*sui quotidiani l'incarico a Marini veniva definito come "mandato esplorativo", ma forse l'espressione non era del tutto corretta: non si può di certo parlare di un incarico pieno, poiché questo consiste nell'attività volta a certificare la presenza di una maggioranza, non a costituirla ex novo; ma il mandato esplorativo presuppone una intentio presidenziale di conferire l'incarico a un soggetto diverso da quello investito dell'arduo compito di sondare il terreno*»²⁰⁶, tanto che è stata prospettata la volontà del Presidente Napolitano di confermare l'incarico a Marini nell'ipotesi in cui questo avesse otte-

²⁰² A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, p. 94.

²⁰³ Comunicato del 16 giugno 1957. In questo caso la condizione non sembrerebbe il frutto di una scelta discrezionale del Presidente della Repubblica, quanto piuttosto l'esplicazione dell'unico indirizzo che in quel momento fosse politicamente possibile.

²⁰⁴ Si permetta il rinvio a M. CECILI, *Esploratori*, cit., pp. 8-15.

²⁰⁵ Corte cost., sentt. 16 gennaio 2008, nn. 15 e 16.

²⁰⁶ M. TIMIANI, *Lo scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di dottorato XXI ciclo, Università di Bologna, 2008, p. 213, nota 783.

nuto indicazioni positive (in questo caso si sarebbe trattato di un pre-incarico)²⁰⁷. Nel 2018, invece, il Presidente della Repubblica Mattarella non fornì indicazioni di programma, ma assegnò due mandati esplorativi “vincolati” relativamente alla formula politica. La Presidente Casellati avrebbe dovuto verificare una convergenza tra centrodestra e MoVimento 5 Stelle, mentre il Presidente Fico avrebbe dovuto verificare l’esistenza di una possibile maggioranza tra il MoVimento 5 Stelle e il Partito Democratico. Il significato politico di queste indicazioni fu subito chiaro anche per la scelta dell’esploratore stesso: la Casellati era stata eletta grazie a una convergenza di voti del centrodestra e del M5s e, per questo, poteva permettere l’apertura di un dialogo tra i due poli, mentre il Presidente della Camera, invece, era considerato da sempre un rappresentante dell’anima più a sinistra all’interno del MoVimento 5 Stelle. Anche nel 2021, Mattarella affidò un mandato esplorativo «*volto a verificare la prospettiva di una maggioranza parlamentare a partire dai gruppi che sostenevano il precedente governo*»²⁰⁸, ma non riscontrando «*l’unanime disponibilità di dare vita a una maggioranza*»²⁰⁹.

Il Presidente Mattarella, quindi, ha limitato fortemente i mandati esplorativi affidati, ma ha fornito all’istituto una forte colorazione politica. I Presidenti delle Camere hanno avuto il compito di valutare la convergenza tra forze politiche prestabilite, mentre in passato l’esploratore poteva contare su una “discrezionalità maggiore”, con la possibilità di ascoltare tutte le forze parlamentari.

In questo senso, durante la Seconda Repubblica il mandato esplorativo si è avvicinato al contenuto che, invece, dovrebbe caratterizzare il pre-incarico: un approfondimento delle tematiche o un indirizzo sulla linea politica. Seguendo la riflessione fino ad ora proposta, appare inopportuno che il Presidente della Repubblica indirizzi così precisamente le trattative tra le forze politiche. Inoltre, il capo dello Stato sembra aver declinato in maniera assai particolare il ruolo dei Presidenti delle Camere²¹⁰, i quali, pur avendo visto evolversi il proprio ruolo, in alcuni momenti dovrebbero conservare il proprio profilo istituzionale, lasciandosi alle spalle la propria appartenenza partitica o la maggioranza che li ha eletti²¹¹. Infatti, la recente lettura del mandato esplorativo sembra porsi all’inter-

²⁰⁷ S. MERLINI-G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, p. 261. Per una riflessione sulla vicenda si rinvia a V. LIPPOLIS, *La crisi del secondo governo Prodi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2008, pp. 375-380.

²⁰⁸ Dichiarazione del Presidente della Camera dei deputati, On. Roberto Fico, 29 gennaio 2021.

²⁰⁹ Dichiarazione del Presidente della Camera dei deputati, On. Roberto Fico al termine dell’incontro con il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, 2 febbraio 2021.

²¹⁰ Sul punto S. LEONE, *Un mandato esplorativo condizionato alla presidente del Senato... e poi... al presidente della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 685-689; A. RUGGERI, *Anomalie*, cit., pp. 1-3.

²¹¹ Come sembrava auspicare, ormai molti anni fa, F. BILANCIA, *L’imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005,

no della funzione di «*stimolo e di mediazione*»²¹² tipica del capo dello Stato, ma al di fuori, nei fatti, del principio secondo il quale il Presidente della Repubblica debba «*tenersi estraneo rispetto ai processi formativi degli accordi di coalizione, così come deve astenersi da ogni atto che si qualifichi sul piano dell'indirizzo politico*»²¹³. Inoltre, con questi vincoli, si impedisce che gli «*esploratori*» possano cooperare alla risoluzione della crisi attraverso la proposta di compromessi alle forze politiche o sondando soluzioni alternative.

A questo proposito è necessario approfondire la già citata l'«*invenzione*»²¹⁴ del Presidente Napolitano, con la quale, a seguito dell'esito negativo del pre-incarico a Bersani, diede vita a due gruppi di «*personalità*», così chiamati da una dichiarazione dello stesso Presidente, cui fu affidato il compito di formulare «*proposte programmatiche*» su «*essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo*», soluzioni sulle quali si potesse, «*in varie forme*», registrare la «*condivisione da parte delle forze politiche*»²¹⁵. Per un verso lascia perplessi l'affermazione del capo dello Stato, chiaramente volta a tranquillizzare, come detto, i *partner* europei e soprattutto i mercati²¹⁶ (anche se il mes-

pp. 311-343, il quale, però, è critico della deriva maggioritaria del sistema (dovendosi garantire «*l'intento di offrire [...] la rappresentazione di sintesi degli interessi generali dell'organo*», p. 336).

²¹² S. LABRIOLA, *Crisi di governo, patti di coalizione, riforme elettorali* (Note critiche sugli aspetti costituzionali della crisi del primo governo Craxi del 27 giugno 1986), in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1986, p. 1946.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ A. RUGGERI, *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare "proposte programmatiche")*, in *Consulta Online*, 1° aprile 2013; A. MORELLI, *La saggezza del Presidente: ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, in *Consulta Online*, 19 aprile 2013. A. SAITTA, *Dieci "saggi" esploratori*, in *Consulta Online*, 5 aprile 2013 ha avvicinato gli obiettivi di tale tentativo a quelli del mandato esplorativo, mentre B. CARAVITA, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi*, n. 7/2013 lo ha definito apertamente un «*mandato esplorativo collettivo*» (p. 5).

²¹⁵ *Dichiarazione del Presidente Napolitano in occasione dell'incontro con i Gruppi di lavoro*, 2 aprile 2013.

²¹⁶ A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione*, cit., pp. 1, 2, 7, 8: «*Ovviamente, nessuno dubita che, in regime parlamentare, il Governo debba godere della fiducia del Parlamento o, per dir meglio (alla luce del mutato contesto internazionale), anche del Parlamento, ma – ahimè – ormai non più solo di questo. In un quadro connotato da una "doppia fiducia", quella che viene dalle assemblee elettive gioca un ruolo (non dico marginale, ma di certo) non di primo piano: sta, insomma, sullo sfondo e presiede alle vicende interne di natura politico-istituzionale per quel tanto (ormai, invero, assai poco...) che residua a beneficio di una sovranità nazionale in stato di palese sofferenza, in via di superamento, sempre che non sia già andata del tutto smarrita. Non è neppure un caso che i Governi si dimettano dopo aver incassato il voto favorevole (un tempo si sarebbe detto: di "fiducia") proprio sugli atti maggiormente qualificanti l'indirizzo di cui essi si fanno portatori. È stato così per Papandreu e così pure per Berlusconi. Tutto ciò deve indurre ad una disincantata riflessione di ordine generale, che coinvolga cioè le strutture portanti sulle quali è stato edificato lo Stato nazionale e le categorie teoriche che ne danno la spiegazione e l'inquadramento, a partire proprio da quelle che sono a filo*

saggio era indirizzato «agli italiani e all'opinione internazionale»), secondo cui, in attesa dello svolgimento del compito affidato ai gruppi in parola, il Paese non risultava privo di un Governo “operativo”, essendo in carica un Esecutivo «*dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento*»²¹⁷ (aprendo alla possibilità di un intervento nel caso di una votazione negativa delle Camere, ma non all'interno dei procedimenti fiduciari, essendo già dimissionario).

Un altro caso di intervento del capo dello Stato nelle formule politiche è l'indicazione della composizione governativa, almeno nella ripartizione dei ruoli di Presidente del Consiglio e di vicepresidenti. Si pensi, ad esempio, al conferimento dell'incarico di formare il governo ad Andreotti, nel marzo 1979, in cui convinse il democristiano ad accettare l'ipotesi di nominare anche due vicepresidenti del Consiglio (La Malfa e Saragat, convocati al Quirinale insieme al Presidente incaricato). Il capo dello Stato condizionò, in questo modo, la formula politica del Governo e, addirittura, la composizione stessa dell'Esecutivo, ponendosi in attrito con le competenze proprie dell'incaricato. La dinamica che portò al conferimento dell'“incarico a tre”, poi divenuto “incarico a due” per la rinuncia di Saragat, è stata diffusamente criticata²¹⁸. Indicando direttamente i vicepresidenti, il capo dello Stato avrebbe, infatti, inciso sulle attribuzioni costi-

*doppio legate all'idea di sovranità e, tra di esse, in prima fila, l'indirizzo politico, quale espressione immediata e genuina della sovranità stessa. Un tempo un Governo che si fosse dimesso dopo aver visto approvato il proprio programma dalle Camere sarebbe stato considerato bisognoso di urgente e corposa cura psichiatrica; oggi invece ciò che è in sé e per sé abnorme rischia di diventare la regola: una regola alla quale ci si abitua e della quale, dunque, non ci si fa più meraviglia. [...] Resta, in conclusione, la morale che si trae dalla vicenda succintamente commentata, che è nel senso di una profonda, forse irreversibile, trasformazione in corso nelle strutture dello Stato costituzionale, che – come si faceva già all'inizio di questa riflessione notare – obbliga ad un complessivo ripensamento delle categorie teoriche usualmente adoperate per spiegarne i lineamenti. In fine dei conti, si tratta di stabilire se, una volta superata la crisi (sempre che ci si riesca...), si renderà possibile tornare all'originario dettato costituzionale ovvero se la necessaria “fiducia” anche (e soprattutto) dell'Unione europea e dei mercati diventerà un impegno al quale non ci si potrà ormai più e in alcun modo sottrarre. Dipende proprio da qui – se ci si pensa – la salvaguardia dell'idea sia di Stato che di Costituzione che abbiamo ereditato con l'avvento della liberal-democrazia e che speriamo (o ci illudiamo...) di poter trasmettere alle generazioni che verranno». Sull'eccezionalità delle cause che portarono alla formazione del Governo Monti, cfr. G. SCACCIA, *Il settennato di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 95-96.*

²¹⁷ Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, 30 marzo 2013.

²¹⁸ A. BALDASSARRE, *La nascita del Governo elettorale Andreotti: il ruolo del Quirinale, in Democrazia e diritto*, n. 2/1979, pp. 308-312; A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini*, cit., p. 237, secondo cui il capo dello Stato avrebbe dimostrato «una certa insensibilità per il rispetto delle procedure costituzionali». G. MAMMARELLA-P. CACACE, *Il Quirinale*, Bari-Roma, 2011, pp. 178-179 ritengono che sia stato realizzato un «pasticcio istituzionale» e che si sia trattato di un'«invenzione di Pertini [...] del tutto abnorme ed estranea alle norme costituzionali». Sulla stampa, si segnalano le posizioni di F. BASSANINI, *L'ultimo tentativo*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 1979, per il quale «il Presidente ha raschiato il fondo del barile dei suoi poteri costituzionali», mentre per S. TOSI, *Il punto costituzionale*, in *La Nazione*, 8 marzo 1979 era da lodare l'indipendenza di Pertini dai partiti e il suo coraggio di spingere fino in fondo le prerogative che la Costituzione assegna al capo dello Stato.

tuzionalmente garantite al Presidente del Consiglio nella scelta dei ministri (art. 92 Cost.) e nella direzione della politica generale del Governo (art. 95 Cost.), intervenendo impropriamente anche nel raccordo con le Camere, che, al momento del voto di fiducia, sono tenute a pronunciarsi sull'intera composizione della compagine governativa, così come indicata dal capo dell'Esecutivo. Con questa determinazione si sarebbero, inoltre, indeboliti alcuni capisaldi del regime parlamentare: da un lato, sottraendo al Governo una parte non secondaria di ciò che deve essere oggetto del rapporto fiduciario; dall'altro lato, esponendo il capo dello Stato ad accuse di parzialità in caso di un eventuale voto di sfiducia.

Tutte queste sfumature (incarichi vincolati, indicazione del programma, interventi sulla composizione del futuro Esecutivo, ma anche i mandati esplorativi vincolati, anche se in maniera più lata) sono state criticate da parte della dottrina, visto che coinvolgerebbero, come detto, la costruzione del programma di governo²¹⁹, incidendo, inoltre, nell'attività «*organizzatoria riservata, come si è detto, al presidente del consiglio designato, così come incide sulla stessa attività l'eventuale ingerenza del capo dello stato nella composizione del costituendo Ministero*»²²⁰, ma secondo alcuni questo comportamento presidenziale non sembra esorbitare «*dalle attribuzioni del capo dello Stato, il quale attraverso le consultazioni svolge una "funzione di accertamento della eventuale maggioranza"*»²²¹. È stato sostenuto che quando sia stato accertato che non esistano alternative a una certa maggioranza, sarebbe corretto indicare i margini entro i quali deve svolgersi l'attività dell'incaricato «*anche allo scopo di stimolare i meccanismi della responsabilità allo "stato diffuso"*»²²².

Si ritiene, però, che tale prassi finisca per interferire nella formazione del governo e il capo dello Stato inciderebbe su alcune prerogative riservate al Presidente del Consiglio, il quale ne è responsabile di fronte al Parlamento²²³. L'apposizione di condizioni all'incarico, inoltre, implica tacitamente una riserva presidenziale di procedere alla revoca dell'incarico stesso nel caso in cui l'incaricato tentasse di costituire un governo diverso nella struttura e nel programma da quello indicato dal capo dello Stato, anche se potenzialmente capace di ricevere la fiducia delle Camere. Per questo motivo si può affermare che si compierebbe «*un'ingerenza nella fase formativa della volontà politica del governo, che è organo indipendente dal*

²¹⁹ G. FERRARA, *Il governo*, cit., p. 121 («*La determinazione dell'indirizzo politico deve operare come strumento di coagulazione dei partiti chiamati a costituire la maggioranza; questa, a sua volta, condiziona il tipo di indirizzo politico da perseguire e, perciò, da costruire come quadro soddisfacente per ciascuna componente della maggioranza*»).

²²⁰ P.A. CAPOTOSTI, *Governo*, cit., p. 5.

²²¹ G. PITRUZZELLA, *Art. 92*, cit., p. 77.

²²² *Ibidem*, riprendendo A.A. ROMANO, *La formazione*, cit., p. 143.

²²³ F. BASSANINI, *Lo scioglimento*, cit., p. 937.

capo dello Stato e del quale non necessita della fiducia»²²⁴, tanto che è stato sostenuto il divieto di porre condizioni all'incaricato, al fine di evitare quei tentativi di influenzare la volontà di quest'ultimo che non si limitino al mero consiglio²²⁵. Il rischio concreto è che il Presidente della Repubblica possa personalizzare il suo potere, risultando in evidente contrasto con la dinamica e l'essenza logica del regime parlamentare²²⁶, rendendo più difficoltosa la riuscita dell'incarico²²⁷.

A maggior ragione sembra gravemente lesivo delle funzioni dell'incaricato l'indicazione di settori di intervento per l'Esecutivo che deve ancora sorgere. Oltre ai già citati casi, si pensi all'intervento di Cossiga, il quale affidò l'incarico ad Andreotti il 5 aprile del 1991 con l'obiettivo che il Governo utilizzasse «*l'ultimo anno della decima legislatura in modo costruttivo e con fini, programmi e impegno proporzionati alle esigenze gravi del Paese anche sul piano delle invocate riforme istituzionali nei loro aspetti di metodo e di contenuti*»²²⁸. Il capo dello Stato, in quanto «*rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo*»²²⁹ deve le attribuzioni delle sue funzioni a questa caratteristica. I poteri del Presidente della Repubblica hanno, dunque, lo scopo di consentire «*di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali*»²³⁰, mentre i casi descritti rischiano di trasformarlo nel cardine su cui poggia l'indirizzo politico-governativo, senza che possano configurarsi, però, strumenti per accertarne le responsabilità istituzionali.

5. La nomina dei ministri

Seguendo la ricostruzione proposta nel capitolo precedente, si esclude che la procedura di formazione del governo sia composta da due subprocedimenti²³¹,

²²⁴ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 874.

²²⁵ *Ivi*, pp. 875-876.

²²⁶ G. CUOMO, *Unità*, cit., pp. 191-198.

²²⁷ L. PALADIN, *Presidente*, cit., p. 202.

²²⁸ E. CUCCODORO, *Cronaca di una crisi. Costituzione materiale e formale tra anomalia finzione e regola*, Galatina, 1991, p. 79. Per C. FUSARO, *La prassi più recente della presidenza Cossiga*, in *Diritto e società*, n. 1/1992, p. 127 il tema delle riforme istituzionali divenne «*oggetto e strumento della lotta politica*». Sul famoso messaggio del 26 giugno 1991, cfr. IDEM, *Per una storia*, cit., pp. 472-474.

²²⁹ Corte cost., sent. 18 maggio 2006, n. 200, cons. dir. 7.1.

²³⁰ Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, cons. dir. 8.2.

²³¹ A. PREDIERI, *Lineamenti*, cit., p. 97 sostiene la non essenzialità dell'incarico, basandosi sulla

cioè la nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, mentre è opportuno considerarli due momenti di un'unica fase, teleologicamente orientati all'unitaria costituzione del Governo²³². Inoltre, se con l'incarico emerge colui che deve concretamente porre fine alla crisi, tanto da essere titolare di un *munus* costituzionale, è interessante notare quale siano i rapporti istituzionali con il capo dello Stato in questa fase. Oltre all'eventuale revoca dell'incarico, che, come detto, può avvenire solo in condizioni "eccezionali" ²³³, la Costituzione stessa prevede la necessaria collaborazione tra i due organi per la nomina dei ministri. In effetti, l'attuale sistema permette di comprendere la natura complessa, ma allo stesso tempo unitaria dell'organo governativo, affinché l'intero Gabinetto entri in carica nello stesso momento e che la proposta di nomina dei ministri derivi da un organo costituzionale (seppur temporaneo).

I rapporti tra Presidente della Repubblica e incaricato, secondo una parte della dottrina, sarebbero di natura meramente informativa, limitandosi a consigli da parte del primo²³⁴, tanto che il Presidente del Consiglio incaricato avrebbe una piena libertà e autonomia, senza che vi siano limitazioni all'adozione di una data formula di governo ovvero alla composizione dell'Esecutivo. È opportuno segnalare, però, che, a volte, il supporto presidenziale è stato usato dall'incaricato come scudo per difendersi dalla forte ingerenza dei partiti nella scelta dei ministri²³⁵, anche se è innegabile che questo intervento delle forze politiche è legato sia alla necessità per l'incaricato di ricercare la fiducia parlamentare sia al compito dei partiti di contribuire alla determinazione della politica nazionale²³⁶. Si pensi, ad esempio, che Pertini inviò nell'aprile del 1981 una lettera all'incaricato, invitandolo a procedere nella formazione della lista dei ministri con autonomia rispetto alle indicazioni partitiche, affinché tenesse conto anche dei requisiti di moralità e di competenza dei nominandi²³⁷.

presenza di un Presidente del Consiglio già nominato e non puramente designato. Adesivamente anche F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., pp. 87, 106-107.

²³² L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1176.

²³³ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 79. L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1191, nota 53 riporta la possibilità dell'apposizione di un termine all'incarico, che, se superato, porterebbe alla revoca (o decadenza) dell'incarico.

²³⁴ V. CARUSI, *Art. 92*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *op. cit.*, pp. 570.

²³⁵ S. BARTOLE, *Governo*, cit., p. 644.

²³⁶ Per P.A. CAPOTOSTI, *Accordi*, cit., p. 200 «da questo quadro emerge chiaramente come, in materia di nomina dei ministri, al Presidente della Repubblica sostanzialmente non spetti alcun potere sindacatorio sul merito delle proposte del Presidente (incaricato), mentre, al contrario, i partiti intervengono in modo influente nella fase preliminare alle "proposte" del Presidente del Consiglio», sottolineando, quindi, la presenza di una regola convenzionale sottesa all'indicazione dei partiti.

²³⁷ G. D'ORAZIO, *op. cit.*, p. 136. Un altro caso noto, come visto, è quello relativo alla tutela (anche se solo "tentata") di Einaudi nei confronti di Pella al momento del nuovo incarico successivo alle dimissioni nel 1954.

Come è stato notato «*il Presidente della Repubblica non può invadere la sfera della funzione di indirizzo politico ed è, perciò, che il Primo Ministro sceglie, utilizzando il congegno della proposta, i suoi collaboratori*»²³⁸ anche se il capo dello Stato potrebbe e dovrebbe compiere la sua azione di garanzia costituzionale, «*affinché la struttura del Ministero si adegui alla Costituzione e corrisponda alle esigenze strutturali dell'organizzazione*»²³⁹, precisando, però, che «*il Presidente della Repubblica non potrà pertanto imporre un nominativo di suo gradimento né fare obiezioni di carattere soggettivo: i suoi interventi di controllo potranno esplicarsi [...] unicamente per ragioni obiettive*»²⁴⁰, legate alla sua posizione di garanzia²⁴¹. Per questo motivo, la dottrina maggioritaria ritiene illegittimo un “rifiuto” opposto dal Presidente della Repubblica sul nome di uno o più ministri per “motivi politici”²⁴², soprattutto perché nel sistema parlamentare il capo dello

²³⁸ M. GALIZIA, *Studi*, cit., p. 105.

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ *Ivi*, nota 172.

²⁴¹ Per M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 569 il capo dello Stato «*non può, comunque, “essere parte”*» del circuito politico, ma può «*tutt'al più “prendere parte”, nel senso che può schierarsi con l'uno o con l'altro dei competitori politici su una specifica questione (non certo su un intero indirizzo politico), ma quando ciò accade la motivazione della presa di parte si deve radicare in esigenze connesse ad una delle due funzioni del Presidente (di capo dello Stato; di rappresentante dell'unità nazionale), sicché la presa di parte deve essere giustificata o perché lo impone il buon funzionamento delle istituzioni o perché lo impone il mantenimento dell'unità nazionale*».

²⁴² L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1183 («*L'incaricato a comporre il ministero dovrà svolgere liberamente il suo compito nei limiti consentiti dalla situazione politica e parlamentare*»); V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, pp. 3-4 («*Tale proposta che, “com'è risaputo” costituisce l'esito di trattative condotte dalla personalità incaricata alla Presidenza del Consiglio ed i partiti di maggioranza, va dunque ponderata nella sua portata giuridica, attraverso una lettura in combinato disposto degli artt. 89, 90 e 94 Cost., come l'atto attraverso cui si intesta in modo esclusivo al Presidente del Consiglio [ancora incaricato] la responsabilità politica della nomina del singolo Ministro, su cui insieme alla valutazione della piattaforma programmatica destinata a realizzare l'indirizzo politico di maggioranza, la decisione finale spetta alle [sole] Assemblee rappresentative, all'atto della concessione [o meno] della fiducia al nuovo Governo [art. 94 c. 2 Cost.]*»); V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, 678 («*La scelta iniziale dei Ministri non può dunque non inquadrarsi nell'indirizzo politico di cui il Governo è portatore e che viene espresso dal Presidente del Consiglio davanti al Parlamento. Nei confronti di ogni prospettato incarico ministeriale può certo verificarsi una influenza del Capo dello Stato: ma altro è il caso di possibili obiezioni anche forti alla indicazione del presidente incaricato, mosse per ragioni personali [come un conflitto di interessi del designato], altro una obiezione motivata da ragioni di linea politica che attengano in realtà all'indirizzo dell'intero Governo, come quelle riguardanti la posizione dell'Italia rispetto alla sua appartenenza al sistema della moneta unica*»). Sul punto anche M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 13 («*Ogni altra soluzione implica, per necessità logica, che si postuli un po-*

Stato è estraneo al rapporto fiduciario, che coinvolge esclusivamente Governo e Parlamento. Per tale ragione, l'unico soggetto che può esercitare un sindacato di tipo politico sulla scelta dei ministri da parte del Presidente del Consiglio non può che essere il Parlamento nel momento in cui si esprime sulla fiducia iniziale *ex art. 94 Cost.* Inoltre, è presente il rischio che il veto presidenziale, nel caso ci sia solo una maggioranza possibile, possa portare a uno scioglimento anticipato delle Camere (come stava per avvenire nel 2018)²⁴³.

Il capo dello Stato, per un'altra parte della dottrina, non potrebbe imporre qualcuno sgradito all'incaricato, senza il suo assenso, mentre potrebbe, in teoria, rifiutarsi di nominare un ministro proposto e invitare il futuro Presidente del Consiglio a fare nuove proposte²⁴⁴. Non può escludersi, quindi, che «*il capo Stato possa discutere con il presidente del Consiglio l'opportunità delle proposte eventualmente illuminando quest'ultimo su fatti o situazioni dei quali sia venuto a conoscenza – per esempio durante le consultazioni – e che invece il presidente del Consiglio ignora*»²⁴⁵, al massimo, ammonendolo²⁴⁶, avvicinando il capo dello Stato alla ricostruzione sostenuta da Ruini in Assemblea costituente. L'incaricato, ovviamente, potrà valutare le osservazioni del capo dello Stato con piena libertà e non sarà in nessun caso costretto ad attenervisi, tanto che «*il capo dello Stato, in conformità alle esigenze dell'ordinamento, non potrà ulteriormente opporvisi ma dovrà firmare i decreti di no-*

tere presidenziale di concorrere non già solo al regolare ed ordinato funzionamento della dinamica costituzionale, bensì anche quello di ingerirsi nell'indirizzo politico, apportandovi elementi eterogenei rispetto a quelli fatti propri ed espressi dalle componenti della maggioranza, così oggettivamente inducendo una componente dualistica nella formazione del Gabinetto»); F. SORRENTINO, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 1016; M. VOLPI, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3 («*Diversa è la valutazione della nomina dei Ministri che non derivano da una confluenza della volontà del Capo dello Stato con quella del Presidente del Consiglio, ma sono scelti da quest'ultimo*»).

²⁴³ G.U. RESCIGNO, *Prassi*, cit., p. 12 («*Infine il tema più scottante nel momento in cui scrivo: fino a che punto il Presidente della Repubblica può mettere un veto alla nomina di un ministro contro la irrevocabile volontà del partito o dei partiti che sono pronti a sostenere il nuovo Governo in costruzione purché con quel ministro da essi designato? La particolarità del caso qui descritto sta nel fatto che non è possibile una diversa maggioranza politica e quindi questo conflitto tra partito o partiti e Presidente della Repubblica determina comunque la necessità di procedere allo scioglimento anticipato*»).

²⁴⁴ P. VIRGA, *Diritto* (ed. 1979), cit., p. 207; A. AMORTH, *op. cit.*, p. 127 sottolinea che è necessario per il Presidente del Consiglio «*trovare gli uomini che accettino la sua guida*».

²⁴⁵ F. CUOCOLO, *Il Governo*, cit., p. 101. Per P. BONETTI, *op. cit.*, p. 338 «*la mancata nomina di un ministro ben può essere fondata anche sul ruolo del Presidente della Repubblica come levatrice nella formazione del nuovo Governo, cioè sulla sua convinzione che la personalità proposta per quel tipo di ministero possa diventare un elemento di difficoltà supplementare nell'ottenimento della fiducia parlamentare, oppure un elemento capace di rendere subito precario o mettere in pericolo il rapporto fiduciario*».

²⁴⁶ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1196, riprendendo Bagehot.

*mina dei ministri sottopostigli*²⁴⁷, limitando questo rifiuto solo se il ministro proposto non abbia i diritti civili o politici²⁴⁸. La proposta del Presidente del Consiglio ex art. 92, comma 2, sarebbe, inoltre, vincolante, nel senso che il Presidente della Repubblica non potrebbe nominare un ministro che non sia stato prima proposto dal Presidente del Consiglio, e che dunque il Presidente della Repubblica non potrebbe scegliere Ministri diversi da quelli proposti dall'incaricato²⁴⁹.

Nella storia repubblicana si sono spesso registrate tensioni nella formazione della lista dei Ministri²⁵⁰. Si ricordi, ad esempio, il tentativo (non riuscito) da parte di De Nicola di dissuadere De Gasperi a nominare Gonella come ministro della Pubblica Istruzione oppure l'aver opposto resistenze alla rimozione di un socialista dalla carica di Alto commissariato per l'igiene e la sanità pubblica dopo la crisi del maggio 1947²⁵¹. Anche durante la formazione del governo Zoli, Gronchi ritenne che la lista sottopostagli non fosse conforme allo spirito del mandato conferito²⁵². La stampa accennò all'imposizione di una condizione a Zoli, il quale avrebbe dovuto nominare Gonella vicepresidente del Consiglio: l'incaricato presentò una lista dei ministri, che non comprendeva il nome richiesto, tanto che Gronchi rifiutò di procedere alle nomine e si dovette riprendere le trattative per permettere di affidare a Gonella almeno la carica di ministro della Giustizia²⁵³. Inoltre è stato registrato il tentativo di impedire nel 1955 la nomina

²⁴⁷ *Ibidem*. Per P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 48 «praticamente il Capo dello Stato finirà per nominare coloro che sono stati designati, poiché il Presidente del Consiglio potrà sempre opporsi a qualsiasi modifica o sostituzione».

²⁴⁸ L. ELIA, *Appunti*, cit., p. 1196. Già G. CARNAZZA, *Il diritto costituzionale italiano*, Catania, 1886, p. 142 riportava alcune condizioni per la nomina a ministro («Nazionalità; Maggiore età; Sanità di mente; Moralità; Istruzione nel leggere e nello scrivere; Sesso mascolino»).

²⁴⁹ L. PRETI, *op. cit.*, p. 159 («È fuori discussione che il Presidente della Repubblica violerebbe la Costituzione, se pretendesse imporre al Presidente del Consiglio un Ministro da lui proposto, estraneo cioè alla lista che da lui viene presentata»). Per A. ALBERTI, *Il decreto presidenziale di nomina dei Ministri: atto complesso o sostanzialmente governativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 luglio 2018, p. 4 «pare plausibile sostenere che anche la proposta del Presidente del Consiglio, come tutti gli atti di proposta prescritti in Costituzione, non sia vincolante nei confronti dell'organo cui si indirizza (che in questo caso è il Capo dello Stato). Da ciò, ovviamente, non consegue che la previsione costituzionale di poteri di proposta sia del tutto priva di effetti giuridicamente apprezzabili. Sebbene non vincoli l'organo competente ad approvare l'atto, tuttavia esclude che quest'ultimo possa approvare un atto diverso da quello proposto. Nel caso di specie è escluso che il Presidente della Repubblica possa nominare come Ministri delle personalità che non siano proposte dal Presidente del Consiglio incaricato: se non si raggiunge l'accordo sul primo nome, il Capo dello Stato non potrà nominarne uno di sua iniziativa, ma dovrà attendere una nuova proposta».

²⁵⁰ Sul punto R. CHIEPPA, *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.

²⁵¹ A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini*, cit., p. 37.

²⁵² *Impreviste difficoltà ostacolano Zoli – la formazione del governo monocolore*, in *La Stampa*, 19 maggio 1957, p. 1.

²⁵³ G. ZAGREBELSKY, *La formazione*, cit., p. 867. Gonella ricoprì tale carica dal 1957 al 1962, periodo, quindi, quasi del tutto coincidente con il mandato di Gronchi.

di Togni come titolare del neoistituito ministero delle Partecipazioni statali²⁵⁴.

Altro caso noto, in quanto riferito dall'allora Presidente del Consiglio incaricato Cossiga (che pure non ne ha mai spiegato le motivazioni), fu il rifiuto opposto dal Presidente Pertini nel 1979 alla nomina di Clelio Darida a ministro della Difesa²⁵⁵.

Lo stesso Cossiga, nell'aprile del 1991, inviò una lettera ad Andreotti, incaricato per la formazione del governo, in cui veniva ricordato che «*l'ultima parola per la nomina dei ministri*» spetterebbe al capo dello Stato, tanto che «*il potere di nomina dei ministri non può considerarsi puramente nominale ed esaurirsi nella mera ricezione delle proposte del presidente del Consiglio dei ministri*»²⁵⁶,

²⁵⁴ Sulle influenze di Gronchi nella nomina dei ministri si rinvia a V. DI PORTO-A. PIANA, *Giovanni Gronchi: il desiderio di essere protagonista*, in *Nuova Antologia*, vol. 632 – Fasc. 2310 (aprile-giugno 2024), pp. 23, 25.

²⁵⁵ G.F. FERRARI-L. CUOCOLO-O. POLLICINO-A. VEDASCHI, *Diritto pubblico*, Milano, 2020, p. 167.

²⁵⁶ *Cossiga scriverà alle Camere*, in *La Stampa*, 14 aprile 1991, p. 6. Si riporta, visto l'indubbio interesse, l'intera missiva di Cossiga ad Andreotti del 10 aprile 1991: «*Onorevole Presidente, nel momento in cui Ella, nell'esercizio dell'incarico da me affidatole per la soluzione della crisi, si appresta a prescegliere i membri del suo nuovo Governo e, una volta nominata Presidente del Consiglio dei ministri, a propormene la nomina, stimo doveroso ed opportuno richiamare alcuni principi che debbono disciplinare il procedimento di formazione del Governo ed in esso il concorso delle nostre rispettive competenze.*

L'art. 92 della Costituzione – nel conferire al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, dei Ministri – evidenzia lo specifico ruolo che trova già nell'art. 88 la sua più penetrante manifestazione con l'attribuzione della potestà di scioglimento di una o di entrambe le Camere. Il potere di nomina dei Ministri, pertanto, essendo espressione di un momento essenziale di gestione del sistema costituzionale, non può considerarsi puramente nominale ed esaurirsi nella mera ricezione delle proposte del Presidente del Consiglio dei ministri.

D'altronde, anche questo potere del Presidente della Repubblica deve certamente essere inquadrato nel regime parlamentare stabilito dalla nostra Costituzione e deve trovare il suo limite nei principi che collocano nell'instaurazione del rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo la fase conclusiva della formazione di un nuovo Gabinetto. Il fatto che il presidente della repubblica sia nell'esercizio delle sue funzioni coperto dalla garanzia delle irresponsabilità, non significa però che egli non abbia, nel procedimento di formazione del governo, specifici doveri e correlative facoltà, anche perché la sua deve intendersi come irresponsabilità politica specifica, irresponsabilità penale e irresponsabilità amministrativa. Sussiste invece una 'responsabilità costituzionale', cioè una responsabilità verso il popolo e la Repubblica, non sanzionabile con misure specifiche, ma che rappresenta una responsabilità politica e morale-istituzionale, "diffusa", che è coesistente ad ogni ordinamento costituzionale-rappresentativo, che parte della dottrina costituzionalistica ha ormai introdotto e che è oggi riscontrabile nella prassi politica. Al presidente della repubblica compete quindi il potere-dovere di ottenere previamente informazioni dal presidente incaricato su quelle che saranno le proposte di nomina dei ministri. In tal modo il capo dello stato è messo in condizione di esprimere avvisi, consigli e avvertimenti prima di procedere alla formale nomina del presidente del consiglio, e ciò sia sotto il profilo globale della conformità e congruità della complessiva formazione del governo con la maggioranza individuata, con il programma adottato e in i mandato ricevuto, sia sotto il profilo della 'consonanza istituzionale' della compagine con il capo dello stato, sia sotto il profilo della personalità dei singoli prescelti. Naturalmente, a motivo dei limiti sovra indicati, coesistenti al regime parla-

sottolineando una propria responsabilità politica, morale e istituzionale²⁵⁷.

Molto noti sono i casi nei quali Silvio Berlusconi ricevette un rifiuto sia per la nomina di Previti, suo avvocato, a ministro per la Giustizia, sia per quella di Maroni per il medesimo dicastero (assegnato poi a Castelli)²⁵⁸ oppure quando Renzi non riuscì a far nominare Gratteri (ricostruzioni giornalistiche hanno accreditato la tesi che Napolitano ne abbia ostacolato la nomina a ministro della Giustizia, reputando inopportuno designare un magistrato ancora in servizio, fatto mai in precedenza verificatosi²⁵⁹).

mentare, il capo dello stato dovrà, in conclusione, accogliere le proposte finali del presidente del Consiglio dei ministri formalmente nominato, salvo "casi limite" in cui egli debba opporre un rifiuto assoluto, a tutela di valori fondamentali di carattere costituzionale e sempre con il "rischio" di una crisi derivante da dimissioni del presidente del consiglio dei ministri e conseguente "chiamata in causa" del parlamento e, al limite, del corpo elettorale.

Da ciò deriva che al presidente del Consiglio dei ministri spetta non solo il potere "formale" di proporre al presidente della repubblica i ministri che comporranno il Governo che egli andrà a presiedere, ma anche il potere-dovere, già nella fase dell'incarico, di prescegliere realmente detti ministri.

Atteso il carattere parlamentare del nostro regime di governo, questo potere potrà naturalmente essere effettivamente esercitato solo nell'ambito di correnti e realistici rapporti con i partiti e gruppi che vanno a formare il governo e a costruire la maggioranza parlamentare, e ciò sul presupposto della necessità della formazione di una maggioranza parlamentare che assicuri l'instaurarsi e il permanere del rapporto di fiducia di cui all'articolo 94 della Costituzione e, quindi, nell'assunta considerazione della possibile, anzi tendenziale esigenza di costruire una "coalizione" di più partiti, con le conseguenze che ne derivano nel quadro di una loro rappresentanza nella struttura del Gabinetto.

Ma queste corrette esigenze politiche e istituzionali non possono vanificare il potere-dovere del Presidente del Consiglio dei Ministri di prescegliere i Ministri in via definitiva secondo il proprio apprezzamento e di proporre quindi la nomina al Capo dello Stato, in considerazione anche del fatto che egli, a norma dell'articolo 95, comma primo, della Costituzione, ha il potere di dirigere la politica generale del Governo e di mantenerne l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri ed è di tutto questo responsabile: ciò implica che correlativa, preliminare responsabilità abbia anche nell'assicurare le condizioni nella struttura del Gabinetto atte a garantire quest'unità di indirizzo al Governo che si va a costruire.

Sia pure con la "prudenza istituzionale e politica" che richiede siffatta materia in generale e, specificamente, in relazione alla presente situazione politica e che d'altronde Le è propria, anche a motivo della Sua grande esperienza, La invito ad esercitare le Sue facoltà di scelta, tenendo anche presente l'esigenza di un'adeguata rappresentanza femminile nel Governo, ad esercitare altresì i Suoi poteri di proposta per potersi poi avvalere dei Suoi poteri di dirigere la politica generale del Governo e rispondere al Parlamento».

²⁵⁷ Un'uguale responsabilità sembra rinvenirsi nel comportamento di Mattarella nel 2018, il quale sottolineò l'importanza delle «proposte per i decreti di nomina dei ministri che, come dispone la Costituzione, io devo firmare, assumendomene la responsabilità istituzionale. In questo caso il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni» (Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte, 27 maggio 2018).

²⁵⁸ Nello stesso frangente Ciampi fece pressioni per la nomina di Ruggiero come ministro degli affari esteri. Sul punto M. FERRARA, *Continuità e politica estera. Appunti preliminari*, in *il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, Napoli, 2022, p. 89, nota 48.

²⁵⁹ Si può notare, in effetti, come Antonio Brancaccio, ministro nel governo Dini, fu nominato

In questo quadro di riferimento, l'influenza del Presidente della Repubblica nella scelta dei Ministri dovrebbe essere limitata all'ambito della cosiddetta *moral suasion* (come nel caso, poi emerso, di Romano nel 2011²⁶⁰), senza effettive imposizioni da parte del capo dello Stato, a maggior ragione se tale influenza miri all'inserimento di un particolare nominativo nell'elenco dei ministri²⁶¹. In controtendenza con questa lettura, è il celebre caso Savona, che rappresenta un *unicum*²⁶² sia per la risonanza avuta sia per aver posto sotto pressione il sistema costituzionale. Come è stato notato, «*finché tutto rimane nell'alveo della collaborazione discreta fra organi, non si palesa la necessità di maggiori chiarimenti; mentre è nel caso di conflitto aperto che i problemi si pongono*»²⁶³. Ciò non significa certo, come visto, che il capo dello Stato non sia mai intervenuto manifestando riserve su uno dei nomi propostigli dal Presidente del Consiglio incaricato, ma è evidente che fino al "caso Savona" tali riserve erano state recepite e la lista dei Ministri proposta era stata volontariamente modificata dall'incaricato²⁶⁴. In quel frangente Giuseppe Conte, dopo soli quattro giorni dall'affidamento dell'incarico, rimise il mandato ricevuto dal Presidente della Repubblica, poiché quest'ultimo aveva opposto un rifiuto alla nomina al dicastero dell'Economia e delle Finanze di Paolo Savona, sostenitore di posizioni euroscettiche e autore di un li-

quando era in servizio come Primo Presidente della Corte di Cassazione; Filippo Mancuso all'atto della nomina nel governo Berlusconi I era in pensione, mentre Francesco Nitto Palma, già fuori ruolo, si dimise appena nominato nell'Esecutivo Berlusconi IV.

²⁶⁰ Nota a proposito della nomina a Ministro dell'on. Romano, 23 marzo 2011 («*Il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, dal momento in cui gli è stata prospettata la nomina dell'on. Romano a Ministro dell'agricoltura, ha ritenuto necessario assumere informazioni sullo stato del procedimento a suo carico per gravi imputazioni. Essendo risultato che il giudice per le indagini preliminari non ha accolto la richiesta di archiviazione avanzata dalla Procura di Palermo, e che sono previste sue decisioni nelle prossime settimane, il Capo dello Stato ha espresso riserve sulla ipotesi di nomina dal punto di vista dell'opportunità politico-istituzionale. A seguito della odierna formalizzazione della proposta da parte del Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica ha proceduto alla nomina non ravvisando impedimenti giuridico-formali che ne giustificassero un diniego. Egli ha in pari tempo auspicato che gli sviluppi del procedimento chiariscano al più presto l'effettiva posizione del Ministro*»).

²⁶¹ Come il già citato sostegno di Gronchi a Gonella.

²⁶² M. FRAU, *Il caso Savona: la progressiva deriva dualistica del potere presidenziale di nomina dei ministri e i suoi potenziali riflessi sulla struttura del regime parlamentare italiano*, in A. APOSTOLI-M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, p. 98.

²⁶³ V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, p. 179.

²⁶⁴ O. CHESSA, *Il Presidente*, cit., p. 233, nota 4 «*non si contano le volte in cui sono intercorse trattative riservate tra il primo ministro e il capo dello stato sull'affidamento degli incarichi ministeriali*» solo che queste vicende si sono risolte consensualmente, senza l'epilogo di un conflitto reso visibile. Le posizioni nel c.d. "caso Savona" si sono probabilmente irrigidite per la natura diarchica della coalizione e la debolezza della figura del Presidente incaricato, privo di una diretta legittimazione a trattare.

bro sulle possibilità pratiche della c.d. “uscita dall’euro”²⁶⁵. Con la finalità di difendere il risparmio²⁶⁶, il capo dello Stato «evoca una condizione di emergenza che, tenuto conto dei fattori “esterni” rispetto ai quali è stata motivata, parrebbe implicitamente attestare la sussistenza di una condizione di così forte dimidiazione della capacità del nostro Paese di autodeterminarsi, da non poter non soltanto porre in discussione l’adesione ad unioni internazionali [...] ma neppure fare uso dei poteri e delle facoltà che tali trattati contemplano per poter modificare una o più delle scelte compiute nell’ambito delle organizzazioni istituite mediante quei negozi giuridici»²⁶⁷. Il Presidente della Repubblica affermò, inoltre, di aver non solo accettato, ma condiviso «tutte le proposte per i ministri, tranne quella del Ministro dell’Economia», posizione per la quale aveva chiesto, ponendo un vincolo, «l’indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l’accordo di programma. Un esponente che – al di là della stima e della considerazione per la persona – non sia visto come sostenitore di una linea più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell’Italia dall’Euro»²⁶⁸. È stato sostenuto, inoltre, che la scelta di Mattarella sarebbe derivata dal fatto che la nomina di Savona avrebbe potuto

²⁶⁵ P. SAVONA, *Come un incubo e come un sogno*. Memorialia e moralia di mezzo secolo di storia, Soveria Mannelli, 2018.

²⁶⁶ Per approfondimenti sull’art. 47 Cost. si rinvia a S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, vol. I, pp. 945-957; R. MANFRELLOTTI, *Art. 47*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 312-317; G. SALERNO, *Art. 47*, in V. CRISAFULLI-L. PALADIN (a cura di), *op. cit.*, pp. 318-321.

Per F. ZATTI, *La dimensione costituzionale della tutela del risparmio. Dalla tutela del risparmio alla protezione dei risparmiatori/investitori e ritorno?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, p. 1 la norma sarebbe programmatica, mentre per G. DE MINICO, *La Costituzione difende il risparmio. E il legislatore?*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2002 potrebbe essere letta come precettiva. Oltre questa distinzione è opportuno notare che le formule linguistiche utilizzate nell’art. 47 Cost. rendono difficoltosa la relazione con altri istituti della Costituzione economica. Per F. MERUSI, *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1980, p. 153, la tutela del risparmio non deve essere interpretata come un valore costituzionale isolato, ma quale bene che emerge da un sistema complesso che, per il tramite delle disposizioni contenute nella Costituzione economica, produce dei riflessi sul rapporto risparmio-credito, sulla liquidità monetaria e su altre fondamentali disposizioni costituzionali come gli artt. 36, 53 e 81 Cost.

²⁶⁷ M. ESPOSITO, *Spunti*, cit., p. 1. Si rinvia a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, unione bancaria e Costituzione*, Milano, 2019 per una riflessione sull’importanza della stabilità finanziaria per l’ordinamento giuridico. Per S. FILIPPI, *La funzione di governo nell’esperienza costituzionale italiana. Genealogia e sviluppi*, Napoli, 2023, p. 200 «è pur vero che si hanno anche disposizioni costituzionali che pongono finalità più specifiche, ma che sono da intendersi come «frammenti di un indirizzo generale», che deve essere definito. E qui subentra il ruolo della politica, cui spetta, coerentemente al testo costituzionale, la definizione di obiettivi intermedi, da conseguire considerando le specificità del contesto storico. La Costituzione non ha quindi occupato l’intera area della decisione politica, ma la funzione di indirizzo deve certo esplicarsi entro il reticolato costituzionale».

²⁶⁸ Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte, 27 maggio 2018.

portare l'Italia fuori dall'euro, senza che questo tema fosse stato dibattuto in campagna elettorale²⁶⁹. Ciò, però, non sembra un elemento giustificativo, visto che non c'è una riserva di dover anticipare alcuni temi in campagna elettorale e, in ogni caso, la questione sarebbe stata ampiamente trattata all'interno delle sedi istituzionali (Governo e Parlamento *in primis*), ma anche dall'opinione pubblica.

I diversi Presidenti della Repubblica, quindi, hanno spesso esercitato un *quantum* di influenza sulla composizione dei Governi, ma sempre e solo attraverso la formulazione di osservazioni e suggerimenti rispetto alle proposte del Presidente del Consiglio incaricato. Si pensi, solo per fare qualche esempio, alla lettera che Scalfaro indirizzò, nel 1994, al Presidente del Consiglio incaricato Berlusconi, con cui si richiamava l'attenzione sulle "caratteristiche politiche" che il ministro dell'Interno (che avrebbe dovuto garantire sia la legalità repubblicana sia l'indivisibilità della Repubblica) e quello degli Esteri (per il supporto alla politica europea²⁷⁰ e atlantica) avrebbero dovuto possedere²⁷¹.

Si ritiene, inoltre, che il capo dello Stato possa opporre un rifiuto solo davanti alla proposta di un ministro manifestamente privo della legittimazione soggettiva per assumere l'incarico²⁷², oppure per il quale sussista un conflitto d'interesse ovvero che sia portatore di posizioni contrarie ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale (o eversive)²⁷³, tale da dover scongiurare la pro-

²⁶⁹ C. PINELLI, *Dibattito*, cit., pp. 1012-1013 che giustifica il rifiuto presidenziale.

²⁷⁰ Per A. RUGGERI, *Ha una forma la forma di governo*, in *Consulta Online*, n. III/2023, spec. pp. 781-785 i fini d'indirizzo politico ormai sono, in larga parte, decisi al di fuori delle istituzioni nazionali. Sul punto, in maniera ancor più esplicita, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024. Sull'uropeizzazione dell'indirizzo politico si veda, da ultimo, G. PICCIRILLI, *Europeizzazione dell'indirizzo politico? L'azione del governo tra istituzioni nazionali e UE*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2024, pp. 45-69, mentre sul condizionamento della produzione normativa da "fattori esogeni" si rinvia a A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, 2023, pp. 187-216.

²⁷¹ Lettera del 10 maggio 1994. Anche Segni «*stemeva che l'accordo fra [Moro e Nenni] contemplasse la nomina di esponenti della sinistra del Psi in dicasteri "sensibili": Affari esteri, Difesa, Interno, Tesoro e Bilancio*» (S. MURA, *Antonio Segni e i giuspubblicisti. Carteggio sui poteri del Presidente della Repubblica*, Milano, 2024, p. 54).

²⁷² Non si ritiene che l'apertura di un procedimento penale o la sottoposizione a un processo possa essere motivo per rifiutare la nomina a ministro (tranne che non riguardi il Ministero della Giustizia), anche in considerazione del principio della presunzione di non colpevolezza *ex art. 27 Cost.*

²⁷³ E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 673 («*Più specificamente il rifiuto può essere esercitato quando la persona proposta, per considerazioni connesse alla sua figura ed alla sua possibile azione nel Governo, sia in grado di ledere uno specifico interesse costituzionale affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato. Interesse che può investire, in particolare, la sfera della politica estera o della difesa o della giustizia, tutti campi dove il Capo dello Stato dispone per Costituzione di poteri connessi alla sua funzione di rap-*

pria corresponsabilità in un attentato alla Costituzione o alto tradimento²⁷⁴, mentre, sicuramente, «la valutazione sulla linea economica [...] sfugge alle prerogative presidenziali»²⁷⁵.

Concordando con questi limiti, si deve aderire all'opinione secondo «l'averne condizionato la nomina dei ministri alla proposta del presidente del consiglio (che deve ritenersi strettamente vincolante per capo dello Stato) è pura e semplice applicazione del principio di supremazia conferita al medesimo, e della responsabilità a lui addossata per la condotta politica del gabinetto»²⁷⁶. È da sottolineare, infatti, che «se la nomina del ministro si fa atto duumvirale, è il presidente della Repubblica perciò stesso compartecipe della funzione di indirizzo politico»²⁷⁷, tanto che tutto il paradigma del sistema parlamentare italiano verrebbe sensibilmente mo-

presentanza dell'unità nazionale»). Per A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 12 «tuttavia, non vi è dubbio che la nomina di una persona con le suddette (sovversive) idee potrebbe (o forse dovrebbe) implicare il coinvolgimento del Presidente della Repubblica «nella sua veste di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale, intesi ad assicurare in modo imparziale, insieme agli altri organi di garanzia, il corretto funzionamento del sistema istituzionale e la tutela degli interessi permanenti della Nazione» (Corte cost. n. 1/2013), anche se c'è da chiedersi se solo al fine di esercitare una – magari forte – moral suasion o fino ad arrivare a porre un vero e proprio veto. Quest'ultima ipotesi – esclusa da Ruggeri nello scritto appena citato – sembrerebbe forse potersi realmente verificare quando, per circostanze di fatto conosciute al Presidente (che dovrebbe, però, renderle esplicite), da quella nomina potesse realmente conseguire un sovvertimento dell'ordinamento costituzionale (cosa che – come detto – sembra davvero improbabile), con conseguente rischio di responsabilità presidenziale per attentato alla Costituzione».

Critico A. RUGGERI, *Anomalie*, cit., p. 4, il quale segnala che «non si capisce perché mai il sindacato del Capo dello Stato non sia appuntato, per coerenza, nella vicenda in commento anche sul capo di altri Ministri, quale ad es. quello degli interni, al quale peraltro è stato assegnato il titolo (di sicuro non meramente onorifico) di Vicepresidente del Consiglio, le cui idee (a tutti note da tempo) appaiono problematicamente compatibili con l'intera costellazione dei valori fondanti la Repubblica, a partire da quelli di solidarietà e di rispetto della dignità dei migranti: valori – è appena il caso di far notare – di certo non meno meritevoli di considerazione di quelli giudicati a rischio per effetto della nomina di Savona all'economia».

²⁷⁴ L. PRETI, *op. cit.*, p. 160.

²⁷⁵ L. CARLASSARE, *Intervista*, in *temi.repubblica.it*, 30 maggio 2018, nonché IDEM, *Mattarella non poteva mettere il veto su Savona*, in *MicroMega*, 30 maggio 2018; M. VOLPI, *Intervento*, cit., pp. 3-4.

²⁷⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1969, p. 568. Analogamente P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2023, p. 251, per i quali «la disciplina costituzionale appare esplicita nell'escludere un potere del Presidente della Repubblica nella scelta dei Ministri»; A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 1003, «il carattere formale e non propriamente sostanziale del potere di nomina del capo dello Stato dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, si evince, proprio dai caratteri della forma di governo monista, in particolare, dalla circostanza che normalmente quando si intende attribuire un reale potere di nomina, [...], a tale potere viene associato anche il potere di revoca dei ministri stessi».

²⁷⁷ S. LABRIOLA, «Ritorno alla Costituzione», cit., p. 39.

dificato. Per queste ragioni è da escludere la possibilità per il capo dello Stato di rifiutare, in tutto o in parte, la lista dei Ministri proposta dal Presidente del Consiglio incaricato, anche solo per motivi che possano lambire il mero disaccordo politico²⁷⁸. È vero che «anche rispetto agli atti sostanzialmente governativi il Presidente della Repubblica non si trasforma certamente in un passacarte, svolgendo un controllo di legittimità»²⁷⁹, ma ciò non può arrivare a deviare dalla forma di governo parlamentare, dove la costruzione del programma politico è propria dell'Esecutivo, il quale mira solo alla successiva adesione delle Camere attraverso la concessione della fiducia²⁸⁰.

L'unico modo per salvaguardare la teoria che ascrive i decreti del capo dello Stato di nomina dei ministri alla categoria degli «atti complessi» o «atti composti»²⁸¹, sarebbe quello di considerare l'intervento presidenziale come una «verifica» della congruità del programma agli interessi permanenti dello Stato, ma ciò apre grandi difficoltà per la loro reale individuazione. Anche in questo caso, però, «nessuna «cooperazione» tuttavia [...] può aversi in forme tali da portare organi sotto ogni aspetto diversi, quali il Presidente della Repubblica ed il Governo, a condividere scelte che, a seconda della funzione di cui si ritengono espressione, non possono che essere riservate ora a questo ed ora a quello, mai appunto ad entrambi»²⁸².

²⁷⁸ Anche Crisafulli in una lettera inviata a Segni il 14 ottobre 1963 sottolineava come «il Presidente della Repubblica può rifiutare il suo assenso, invitando il Presidente del Consiglio a proporre altri nomi; però, se quest'ultimo insiste nella proposta, non può rifiutare definitivamente la nomina, perché altrimenti si trasformerebbe in organo di indirizzo politico, prendendo parte attiva alla formazione della compagine governativa concordata dal Presidente del Consiglio designato con i gruppi di maggioranza» (S. MURA, *op. cit.*, p. 251). Nello stesso senso P. VIRGA, *Diritto* (ed. 1979), *cit.*, pp. 207. *Contra* E. GATTO, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 1954, pp. 51-64, il quale ritiene che «sicché sembra conforme alla logica giuridica ed alla tecnica del sistema concludere che questa volontà del Presidente della Repubblica possa e debba esprimersi anche per determinare la scelta dei Ministri del futuro Governo» (p. 63).

²⁷⁹ A. PERTICI, *Dalle elezioni*, *cit.*, p. 11. Per M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, pp. 1-2 «l'adozione di un atto nella forma – appunto – del decreto del Presidente della Repubblica implica anche la sostanza del coinvolgimento della volontà dello stesso Presidente, sicché tutti i suoi atti sono da considerare prima facie duali».

²⁸⁰ Inoltre, si segnala che la «proposta» del Presidente del Consiglio è stata esplicitamente mantenuta dall'Assemblea costituente, la quale respinse (con 258 voti contro 90) un emendamento presentato da La Rocca («Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio e i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica») (ASSEMBLEA COSTITUENTE, seduta pomeridiana del 23 ottobre 1947, pp. 1498-1503).

²⁸¹ S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 447 parlano di atto composto in senso stretto, «che consta di elementi che sono sì uniti da stretti vincoli, [...] ma che non si presentano oggettivamente omogenei, giacché l'una delle due attività si pone in atteggiamento strumentale ed accessorio rispetto alla prima, che è quella principale e determinante quanto all'effetto giuridico ricollegato alla fattispecie».

²⁸² A. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore*

La lettura della difesa degli interessi permanenti della Nazione sembra rafforzata anche dalla procedura seguita da Mattarella durante la crisi del governo Draghi, dove il capo dello Stato ha voluto tutelare, delineando il campo d'azione dell'Esecutivo dimissionario, i «*i supremi obiettivi interessi della comunità statale*»²⁸³, in quel momento concretizzati nella piena attuazione del PNRR e nel posizionamento euro-atlantico dell'Italia, confermando, quindi, l'emersione di un "indirizzo politico costituzionale europeo" del Presidente della Repubblica²⁸⁴. Il rispetto degli impegni presi in sede europea, però, non pare poter diventare un fine costituzionale permanente²⁸⁵ e, di conseguenza, non sembra che il capo dello Stato possa essere considerato tutore dell'integrazione europea, solo per il semplice fatto che la stessa Unione europea prevede all'art. 50 TUE il recesso. Per queste ragioni non sembra potersi sostenere che dibattere sull'adesione all'Unione europea possa «*porre in discussione la legittimità dell'intero ordinamento costituzionale vigente, a partire dai suoi principi supremi*»²⁸⁶. Anche

di Lorenza Carlassare. *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. II, Napoli, 2009, p. 711. Per M. SICLARI, *op. cit.*, p. 2 «*più in generale, la collaborazione fra Capo dello Stato e Governo non si traduce nella veste formale data agli atti più rilevanti della Repubblica ma si realizza – se non nella condivisione piena – quanto meno nell'assenza di un dissenso che trova le sue radici in ragioni di tutela della comunità nazionale e di valori costituzionali, come evidenziato dalla dichiarazione presidenziale del 27 maggio*».

²⁸³ S. GALEOTTI, *La posizione*, cit., p. 42.

²⁸⁴ Sui rischi di tale concetto si rinvia a N. MACCABIANI, *Il Presidente e l'Europa*, in A. APOSTOLI-M. GORLANI (a cura di), *op. cit.*, pp. 251-272.

Sull'indirizzo politico costituzionale europeo, cfr. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. ANGELINI-M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, pp. 318-322, che aggiorna la nota formula di P. BARILE, *I poteri*, cit., p. 308 e di G. GUARINO, *Il Presidente*, cit., pp. 939-943, che distingue tra un indirizzo politico governativo e un indirizzo presidenziale. Tale impostazione è stata approfondita anche in G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO-N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, pp. 387-411, spec. 409-411.

²⁸⁵ Una ricostruzione delle ragioni che hanno portato a considerare il capo dello Stato il garante della "continuità" ordinamentale si ritrova in M. FERRARA, *op. cit.*, pp. 85-92. Sul punto anche IDEM, *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2018, pp. 69-84.

²⁸⁶ N. LUPO, *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2021, p. 417 e riproposta in IDEM, *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica*, in *Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, pp. 31-34 dove parla di irreversibilità della collocazione dell'Italia nell'Unione europea (lettura riproposta in IDEM, *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, spec. pp. 232-235). Già precedentemente per G. CAPORALI, *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi*, n. 1/2019, pp. 43-44 ci sarebbe una scelta irreversibile a favore della moneta unica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, escludendo *a priori* percorsi con una diversa (od opposta) direzione. Critico sul punto è M. ESPOSITO, *Rilievi critici sull'uso economicistico del diritto pubblico*, in *Democrazia, oggi. Annua-*

nella costruzione di un indirizzo politico in ambito estero «l'esigenza di accentuare la partecipazione del Capo dello Stato, organo rappresentativo dell'unità nazionale, mediante l'esercizio di particolari competenze d'ordine formale (art. 87) e sostanziale (informazione, consulenza, supervisione)»²⁸⁷. Attraverso lo svolgimento di queste competenze, il capo dello Stato «non può peraltro giungere al punto di alterare, con l'imposizione di indirizzi personali, la preminenza sostanziale delle forze di maggioranza nella determinazione dell'indirizzo di politica internazionale»²⁸⁸, tanto che il Presidente della Repubblica può intervenire nell'attuazione, ma non nella determinazione dell'indirizzo di politica estera del Governo²⁸⁹.

È vero che i limiti che circondano la figura del capo dello Stato sono «confini mobili, elastici, inevitabilmente attratti in una dimensione politica»²⁹⁰, ma devono restare nella «funzione di suggerimento, consiglio, ammonimento tipica del Capo dello Stato nel nostro sistema, rappresentante dell'unità nazionale, organo di garanzia e "magistrato di persuasione e di influenza"»²⁹¹, richiamando il ruolo di coordinamento tra i vari poteri che il capo dello Stato dovrebbe svolgere, senza, però, sovrastarli²⁹², dovendo essere sempre garantito un equilibrio tra i poteri,

rio 2017 dell'AIC, Napoli, 2018, p. 583; IDEM, *I d.d.l. di ratifica del Protocollo 16 della CEDU: un altro caso di revisione costituzionale per legge ordinaria*, in *Diritti Fondamentali*, n. 2/2019; IDEM, (Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento egemonico dei "più uguali" (a margine della sentenza del BVerG 5 maggio 2020), Napoli, 2021; IDEM, *Conclusioni*, in M. CECILI-A. CHIAPPETTA-G. VOSA (a cura di), *op.cit.*, p. 360 («Sono ben note le elaborazioni ermeneutiche che, andando al di là dei limiti di senso e sistematici dell'art. 11 Cost., hanno in esso voluto trovare una soluzione ex post ad una scelta già compiuta in sede politica: l'affidamento della ratifica e della esecuzione dei Trattati istitutivi al legislatore ordinario. Non già, si badi, perché lo si ritenesse un ordinario trattato internazionale, bensì assumendo che l'art. 11 Cost. [benché in proposito del tutto "silente", salvo ipotizzarne significati extra o iper-testuali da ricondurre ad una sorta di costituzione materiale] conferirebbe un'autorizzazione al legislatore ordinario, in deroga alla gerarchia costituzionale delle fonti, con possibilità di recepire anche modifiche incidenti sulla organizzazione costituzionale e quindi sul nucleo stesso della sovranità, secondo la declinazione dell'art. 1 Cost.; valutando una tantum il ricorrere, quasi tipologico, negli accordi europei, delle condizioni che lo stesso art. 11 richiede perché possa farsi luogo a limitazioni di sovranità [intendendo questa clausola in senso ampiamente estensivo]. Si dava così avvio – ed eravamo nel 1964 – ad una "prassi" culminata, per ora, nell'accertamento di una "rinuncia a spazi di sovranità, persino se definiti da norme costituzionali"»).

Sul punto anche L. PALADIN, *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, pp. 403-411.

²⁸⁷ E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 159.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ E. SPAGNA MUSSO, *Il viaggio del Presidente della Repubblica italiana negli Stati Uniti e in Canada*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1956, p. 370.

²⁹⁰ A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 5.

²⁹¹ V. ONIDA, *In regime*, cit., p. 675.

²⁹² Come già notava L. ROSSI, *La parità giuridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1936, p. 67 «il Capo dello Stato ha, in certi momenti, una funzio-

per il quale «occorre, per un verso, che ciascuno di essi si mantenga nell'ambito della propria competenza, rispettando le competenze altrui, per un altro verso che si stabilisca un rapporto di collaborazione tra i "poteri" che partecipano allo stesso ciclo funzionale»²⁹³, tanto che «questo equilibrio è affidato a tutti e a nessuno, nel senso che tutti i poteri sono attivi e moderatori, anche se ciascuno in misura diversa»²⁹⁴. Per tale ragione, ammettendo anche che «la funzione del Presidente non è quella di registrare in modo notarile la volontà delle forze politiche presenti in Parlamento, disinteressandosi di tutto il resto»²⁹⁵, non si può ritenere che possa venire in emersione una sua volontà sull'indirizzo politico e sulla composizione dell'Esecutivo²⁹⁶.

È innegabile che ci si muova «sull'incerto crinale che separa il versante delle valutazioni di natura politica da quello delle variazioni di rilievo istituzionale»²⁹⁷, ma per tutelare il *dover essere*, che il giurista dovrebbe sempre perseguire, non si può ammettere che il capo dello Stato possa intervenire nella composizione e nel programma dell'Esecutivo. Per tale ragione non basta affermare che «il Presidente fa quello che la politica gli lascia fare»²⁹⁸, essendo necessario porre dei limiti, oltre i quali non saremmo più nella forma di governo parlamentare tracciata dalla Costituzione.

ne coordinatrice dei poteri. Ma conseguenza di ciò è soltanto che alla parità giuridica dei poteri viene aggiunto un altro momento, quello della coordinazione delle funzioni, il quale tuttavia non turba la parità dei poteri». Sul punto anche S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, pp. 97-98 («Le competenze dei governanti supremi sono in semplice rapporto di coordinazione; esse si limitano a vicenda e sono tutte parallele e ugualmente principali»). Recentemente sottolinea la necessità di garantire un equilibrio nel sistema costituzionale R. BALDUZZI, *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024.

²⁹³ F. SORRENTINO, *L'equilibrio istituzionale fra i poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in L. LUATTI (a cura di), *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti democratici*, Torino, 1994, pp. 62-63.

²⁹⁴ *Ivi*, p. 63.

²⁹⁵ G. SILVESTRI, *La funzione*, cit., p. 61.

²⁹⁶ Sarebbero del tutto illegittime, *a fortiori*, azioni del capo dello Stato mirate a ostacolare il Governo o a indurre una crisi, come quelle che nella *vulgata* tentarono Gronchi (V. DI PORTO-A. PIANA, *op. cit.*, pp. 41-42) e Scalfaro (F. VERDERAMI, *Il presidente che visse due volte*, in V. POSTIGLIONE [a cura di], *Il Colle d'Italia. Le firme del Corriere raccontano la corsa del Quirinale*, Milano, 2022, p. 63; pressioni confermate dal card. Camillo Ruini in una recente intervista sempre a Verderami, «Ruini: «Quel pranzo al Quirinale in cui Scalfaro mi chiese un aiuto per far cadere Berlusconi»» pubblicata sul *Corriere della Sera* del 16 giugno 2024).

²⁹⁷ M. D'AMICO, *Intervento*, in *Il forum. L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Gruppo di Pisa*, 7 novembre 2018, p. 12.

²⁹⁸ R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2023, pp. 281-282.

CONCLUSIONI

ALLA RICERCA DI LIMITI STRUTTURALI
E LA RECENTE PROPOSTA
DI RIFORMA COSTITUZIONALE

La scienza giuridica contemporanea appare ben rappresentata, nonostante siano trascorsi circa nove secoli, dall'*exordium* del *Quaestiones de iuris subtilitatibus*¹.

In tale racconto allegorico lo stesso autore si imbatte nel *templum iustitiae* e, dopo esservi entrato, nota la presenza di un vetro che non permette di vedere perfettamente all'interno, anche perché su tale parete trasparente è trascritto in oro l'intero contenuto dei *libri legales*². Guardando con attenzione, il protagonista riesce a scorgere, quasi come riflessa in uno specchio, una statua rappresentante la Giustizia, la quale ha tra le braccia l'*aequitas*, raffigurata con un volto benigno. L'aspetto interessante è che l'autore vede alcuni giuristi che lavorano intorno alla già richiamata parete vitrea, intenti a confrontare il tenore delle raccolte di Giustiniano con l'equità giudiziale e pronti, in caso di dissonanza, a cancellare il diritto positivo per farlo collimare con quello non scritto, ritenuto di rango superiore, considerando abrogato il testo originario³.

¹Opera di incerto autore (attribuita prima a Irnerio, secondo la lettura data da H. FITTING, *Quaestiones de iuris subtilitatibus des Irnerius. Zur zweiten Säcularfeier der Universität zu Halle als Festschrift ihrer juristischen Facultät*, Berlino, 1894, e poi al Piacentino, seguendo H. KANTOROWICZ, *Studies in the Glossators of the Roman Law. Newly Discovered Writings of the Twelfth Century*, Cambridge, 1938, pp. 190-205), ma riferibile sicuramente all'età dei glossatori (si rinvia a G. ZANETTI, *Ancora sulla patria e sulla paternità delle Quaestiones de iuris subtilitatibus*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CXL, 1951, pp. 72-140).

Sull'*exordium*, cfr. B. PARADISI, *Appunti per un commento alle «Quaestiones de iuris subtilitatibus» («Exordium»)*, in IDEM, *Studi sul Medioevo giuridico*, vol. II, Roma, 1987, pp. 799-853; G. ZANETTI, *Le figure allegoriche del prologo delle «Quaestiones de iuris subtilitatibus»*, in G. MOSCHETTI (a cura di), *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Romano e Storia del Diritto (Verona, 27-28-29 settembre 1948)*, vol. II, Milano, 1951, pp. 401-411.

²«Sunt enim preclusa vitreo pariete, cui litteris aureis inscriptus est totus librorum legalium textus».

³«Parietem vero supra memoratum frequentabant honorabiles viri, non quidem pauci, sedulo dantes operam ut si que ex litteris illis ab *Aequitatis* examine dissonarent, haberentur pro cancellatis».

Questo passaggio rappresenta, ancora oggi, una riflessione sul rapporto tra politica e diritto e, soprattutto, sul ruolo dei giuristi, in particolare dei costituzionalisti⁴. In effetti, nel diritto pubblico è presente, più che in altri ambiti, il

⁴Recentemente per G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Bari-Roma, 2023, p. 21 si sono persi, tra i costituzionalisti, «i punti fondamentali del nostro impegno sociale», tanto che «in questa condizione dispersa, o ci si rifugia nella pura speculazione fine a sé stessa, cioè nella fuga dalla realtà, in una sorta di consolazione del pensiero, oppure, rinunciando all'autonomia, si cerca di abbarbicarsi in qualche modo con chi sta dove il potere si esercita effettivamente, nell'economia, nella politica e anche nella stessa cultura, per diventarne "consulenti"», con il rischio che scolorisca la caratterizzazione tipica dell'intellettuale. Lo stesso autore, quindi, distingue i "costituzionalisti" dai "costituzionisti", cioè «coloro che operano sul terreno costituzionale indipendentemente dal costituzionalismo e quindi, eventualmente, anche contro il costituzionalismo» (p. 41).

La riflessione di Zagrebelsky fa tornare in mente il ricordo giovanile di G. GUARINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, in *Astrid.it*, p. 1, in cui si può leggere che «ai primi del 1944 fui presentato per strada a Benedetto Croce che faceva con il gruppo più ristretto dei suoi amici la passeggiata quotidiana per Spaccanapoli. Mi chiese di cosa mi occupassi. Avevo ricevuto da pochissimo la nomina ad assistente della Cattedra di diritto costituzionale. Ne ero orgoglioso. "Diritto costituzionale", corresse Croce. Ne fui gelato. Ero persuaso che la scuola italiana di diritto costituzionale, di cui V.E. Orlando era stato il riconosciuto fondatore, avesse rappresentato una conquista: il diritto costituzionale come analisi interpretativa, sistemazione, illustrazione del diritto vigente, così come opera il civilista, il penalista, il tributarista, l'amministrativista e così via. Riflettendoci, la scuola positiva aveva rappresentato un comodo alibi per i costituzionalisti italiani, liberandoli dell'onere di prendere posizione durante il fascismo. Da allora, in tutti i miei scritti, la valutazione delle norme positive è stata presente. Capirne la ragione storica. Comprendere dove ci avrebbero condotto. Se la forza cogente della istituzione ci avesse indirizzato verso traguardi diversi da quelli originari, bisognava avvertirne, indicare quali sarebbero state le linee del nuovo percorso perché ciascuno potesse prendere consapevolmente posizione». Anche per L. CARLASSARE, *Carlassare su Carlassare: conversazione con una costituzionalista*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. I, Napoli, 2009, p. XXXIX «il costituzionalista [...] non deve mai essere interno al potere, ma porre quest'ultimo costantemente sotto controllo; dovrebbe essere [...] la spina nel fianco del potere».

Diversa la posizione di N. LUPO, *Revisioni costituzionali "puntuali" e "a tappe" della forma di governo. Perché no?*, in *Federalismi – Paper*, 7 giugno 2023, pp. 2-3, secondo il quale «è invece utile e necessario che i costituzionalisti frequentino altresì i poteri diversi da quello giurisdizionale, a partire dal potere legislativo e dal potere esecutivo: che svolgano perciò il loro ruolo, che è e resta quello di costituzionalisti in senso proprio, anche in queste sedi. Certo, sono sedi più scomode, nelle quali si pratica il diritto (anche) costituzionale e nelle quali in qualche misura occorre "sporcarsi le mani", ma sono sedi in cui a maggior ragione il loro contributo è opportuno e apprezzabile, a patto ovviamente che sia svolto in coerenza con i principi e i valori del costituzionalismo». Per IDEM, *Innovatività e impatto di oltre cinquanta anni di attività scientifica, a cavallo tra università e istituzioni. Recensione ad A. Manzella, Passaggi costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 1-432, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, p. 6 «il costituzionalista è, infatti, inevitabilmente parte dell'oggetto dei suoi studi, inquanto concorre a non solo a far conoscere, ma anche a identificare e a far evolvere la Costituzione, che è, com'è noto, una realtà dinamica e non cristallizzata, al cui movimento contribuiscono, com'è ovvio, anche le elaborazioni della dottrina. In ciò mi pare risiedere appunto il proprium degli studi costituzionalistici, che si muovono lungo un difficile crinale: essi sono inevitabilmente chiamati a leggere e a "inverare" la Costituzione, possibilmente – secondo il celebre insegnamento di Vezio Crisafulli – magis ut valeat, ma

rischio di allontanarsi dall'analisi del testo come primo approccio metodologico⁵, anche attraverso la nota elasticità delle disposizioni costituzionali, con la crescente possibilità di interpretazioni influenzate dal contesto, dagli attori politici e dai *desiderata* dell'interprete stesso. È importante, invece, recuperare un «*significato sostanziale*»⁶ delle disposizioni costituzionali e dei principi ad esse sottese, anche per evitare che le linee fondamentali della forma di governo delineata dalla Costituzione siano influenzate dall'avvicinarsi delle diverse stagioni politiche.

Lo studio delle crisi di governo ha permesso di cogliere (si spera) la natura delle funzioni presidenziali. La centralità del capo dello Stato, infatti, si è stabilizzata in molti ambiti della vita istituzionale⁷, tanto che ormai sembra diventata quasi anacronistica l'affermazione che «*la prassi di un organo monocratico è legata alle persone fisiche e alle situazioni politiche nelle quali essa si manifesta, situazioni politiche che spesso sono irripetibili*»⁸. In effetti, il capo dello Stato tende ad incarnare sempre maggiormente le funzioni non solo di mediatore o consigliere, ma anche quelle di attore propositivo, tanto che il suo intervento diventerebbe decisivo per il ripristino dell'equilibrio costituzionale, ma con la conseguenza di spostare il centro decisionale sempre più verso il Quirinale. Anche nelle crisi di governo (almeno in quelle più complesse) il Presidente della Repubblica tenta di individuare autonomamente una personalità a cui affidare l'incarico, solo che questo si accompagna ad un *ultimatum* implicito alle forze politiche

altresì, ove occorra, a criticarla ed eventualmente a delineare eventuali ipotesi per una sua riforma. Un crinale che pone spesso al costituzionalista veri e propri dilemmi, dai quali non è facile, ma è comunque necessario individuare utili vie di uscita, sì scientificamente coerenti e rigorose ma non per questo asettiche o imparziali.

Per un altro modo di intendere il ruolo del giurista si segnala, altresì, F. BILANCIA, *In ricordo di Gianni Ferrara. Un intellettuale nella società politica e un Maestro, burbero e divertente*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2021, pp. 3-13.

⁵Tale tendenza sembra rafforzata leggendo alcune (non condivisibili) pronunce della Corte costituzionale, dove si ritiene, ad esempio, che «*l'interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, metodo primitivo sempre, lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica*» (sent. 15 gennaio 2013, n. 1, cons. dir. n. 10). Per una riflessione sull'evoluzione del costituzionalismo in un diritto "per principi", cfr. C. PINELLI, *Variazioni su stabilità e mutamento nel Diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

⁶C. ESPOSITO, *Commento*, cit., p. 6.

⁷Sulle ragioni si rinvia a G. SCACCIA, *Il Presidente*, cit., pp. 55-59. Come segnala A. PACE, *I limiti del potere*, Napoli, 2008, p. XI «*il detentore di una carica istituzionale che agisce è naturalmente portato ad estendere le proprie attribuzioni pubbliche al di là dei limiti costituzionalmente previsti, conseguentemente pregiudicando la funzionalità delle altre istituzioni e dell'intero sistema di governo*». Torna alla memoria la canzone di Fabrizio De André "La mia ora di libertà" (1973) dove si ammonisce «*che non ci sono poteri buoni*».

⁸P. BARILE, *Relazione di sintesi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *op. cit.*, p. 250.

di appoggiare la proposta oppure di divenire responsabili dell'irreversibilità della crisi davanti all'opinione pubblica. Questo è dovuto anche alla ricerca costante, da parte del capo dello Stato, di «una adesione della pubblica opinione [...] idonea ad attestare coram populo la funzione di interprete fedele di quella opinione e di tutore della correttezza e della legalità o di portatore del buon giudizio comune in contrasto, eventualmente, anche con la ragion politica»⁹, quasi come se fosse un difensore civico nazionale¹⁰. Tale tendenza si è concretizzata anche negli interventi diretti alla risoluzione delle crisi di governo.

Non si vuole negare che il contributo che apporta il Presidente della Repubblica nelle crisi più intricate sia essenziale e insostituibile per il recupero della piena funzionalità del sistema, soprattutto quando l'ordinamento si trova sotto pressione a causa delle emergenze da affrontare (es. economica o sanitaria), ma ciò non deve giustificare invasioni di campo da parte del capo dello Stato nelle attribuzioni che la forma di governo parlamentare affida all'Esecutivo e al Parlamento.

Nei vari poteri presidenziali è presupposta, in genere, un'attività preliminare o concomitante di carattere informativo-consultivo in senso "prevalentemente recettivo". Il Presidente della Repubblica raccoglie, infatti, notizie, opinioni e pareri che possono concorrere a formare le sue valutazioni, al fine di compiere le sue scelte, esercitare controlli e mediare tra le varie istanze degli attori politici. Solo in questo modo è possibile per il capo dello Stato realizzare, con piena cognizione di causa, i molteplici e differenziati interventi connessi all'adempimento delle sue funzioni. Per quanto riguarda la risoluzione delle crisi il ruolo e i poteri del Presidente della Repubblica costituiscono un *unicum*: il capo dello Stato entra sì in contatto con altri organi istituzionali, ma essi non intervengono nell'esercizio della loro funzione istituzionale (es. legislativa o esecutiva), né nell'esplicazione di competenze o attribuzioni ad essi affidate dalla Carta costituzionale, ma come soggetti innanzitutto politici. È evidente, quindi, che l'anima della crisi di governo difficilmente può essere contenuta in schemi giuridici, ma

⁹G. D'ORAZIO, *Presidenza*, cit., p. 209. Sul punto anche A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, pp. 191-246.

Come segnala M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, p. 155 «la formazione di un Governo tecnico, o il tentativo presidenziale in tal senso, comunicano, inevitabilmente, un messaggio di censura verso il sistema politico: è il Capo dello Stato che adatta la riluttanza o l'incapacità dei partiti a compiere scelte pur doverose e indispensabili, dichiarandosi costretto a porvi rimedio».

¹⁰Espressione di E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in IDEM, *Taccuino di un costituzionalista*, Modena, 2015, p. 253. In tal senso potrebbe esser letta la risposta del Presidente Mattarella alle parole del Presidente del Consiglio olandese Mark Rutte ad inizio pandemia («L'Italia impari a farcela da sola»). In qual frangente il capo dello Stato ha ricordato come «L'Italia sta attraversando una condizione difficile e la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus sarà probabilmente utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea. Si attende quindi, a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione» (Comunicato del Quirinale, 12 marzo 2020).

questo importate momento per la vita istituzionale del Paese non può ovviamente essere lasciato esclusivamente in balia della politica. Queste ragioni sono alla base, quindi, della ricostruzione svolta, che ha sì riconosciuto una forma procedimentale alla gestione della crisi, giungendo, però, a considerare essenziali solamente due elementi, cioè il momento di apertura e quello di chiusura dell'*iter* (dimissioni – nomina del nuovo Governo/respingimento delle dimissioni). Infatti, è oggettivamente complesso immaginare vincoli all'attività del capo dello Stato che, in caso di violazione, possano rendere invalido il procedimento e l'atto di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, che sono strutturalmente svincolati, nella genesi, dalla fiducia parlamentare (e ciò dimostra in maniera chiara i retaggi statutori della procedura). Nell'ampio spazio che la Costituzione concede, il capo dello Stato opera in vari modi: informandosi, accertandosi, valutando, suggerendo, consigliando, mettendo in guardia, proponendo. È evidente che, stante la gravità e la delicatezza delle situazioni che si determinano durante le crisi di governo, si devono considerare più che legittimi i comportamenti posti in atto dal Presidente della Repubblica nello sforzo di risolvere positivamente la crisi, ma devono restare all'interno di alcuni confini. Infatti, bisogna notare che il capo dello Stato può influenzare gli altri attori istituzionali in tre modalità¹¹: persuadendo, scoraggiando o condizionando. Nel nostro ordinamento le forme di persuasione o scoraggiamento sono più che legittime, visto che rispettano il ruolo del Presidente del Consiglio (o dell'incaricato), senza limitare, nei fatti, la costruzione dell'indirizzo politico di maggioranza. Il condizionamento, invece, non dovrebbe mai realizzarsi, anche perché il Presidente della Repubblica travalicherebbe competenze proprie di altri organi, rischiando di comportare alterazioni "di fatto" della nostra forma di governo, pur non incorrendo nell'attentato alla Costituzione.

Per evitare derive che porterebbero il sistema al di fuori della forma di governo parlamentare, è opportuno sì concedere la massima discrezionalità al capo dello Stato nell'individuazione del soggetto a cui affidare l'incarico, essendo, come visto, non giustiziabile (se non politicamente) la nomina di un soggetto non indicato dalle forze di maggioranza, ma si deve ritenere, al contrario, che all'incaricato, a cui è stata riconosciuta la natura di organo costituzionale (seppur transitorio), debba essere lasciato uno spazio libero da interferenze nel perseguimento dei due obiettivi sottesi alla sua attività: definire un programma e comporre l'Esecutivo. Ogni vincolo, dichiarazione e intervento del capo dello Stato successivi all'incarico rischiano di sovraesporlo, con la reale possibilità di coinvolgerlo direttamente nell'agone politico, dal quale dovrebbe restare estraneo, tanto che l'operato del capo dello Stato, per tradizione, non può essere oggetto di critica nelle aule parlamentari.

È stata riproposta, soprattutto, dopo la formazione del governo Conte I, la

¹¹ Si riprende F.E. OPPENHEIM, *Dimensioni della libertà*, Milano, 1964, pp. 31-41.

lettura secondo che il Presidente della Repubblica disporrebbe di un proprio “indirizzo politico-costituzionale”, anche perché nella nomina dei ministri «*l’ultima parola spetta al Capo dello Stato il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni. [...] La sua interpretazione di quello che nelle condizioni date rappresenta il superiore interesse nazionale può certo prestarsi a critiche [...] ma non sul piano del rispetto della Costituzione*»¹². Il Presidente della Repubblica e il Governo, quindi, sarebbero titolari di funzioni politiche autonome, poiché i due organi eserciterebbero prerogative ciascuno nell’ambito della propria competenza. Il capo dello Stato garantirebbe il pieno funzionamento degli organi politici, pur rimanendo estraneo all’indirizzo governativo che è chiamato a controllare, anche con azioni attive, da svolgere con imparzialità (anche se tale lemma è ancora circondato da un alone di mistero). Il Presidente della Repubblica, infatti, come rappresentante non di interessi particolari, ma dell’unità nazionale, avrebbe il compito di verificare che la funzione governativa si svolga in conformità alle norme costituzionali, garantendo l’attuazione dei principi costituzionali, con la possibilità di correggere l’indirizzo attuato da altri organi.

Per differenziare i campi d’intervento del Presidente della Repubblica e del Governo, però, si è tentato di operare una distinzione tra “indirizzo politico costituzionale” e “indirizzo politico di maggioranza”, dove il primo tenderebbe ad attuare i fini costituzionali permanenti e sarebbe espressamente vincolato dalla Costituzione, potendo perseguire solo i fini espressamente o implicitamente previsti nella Carta, mentre l’indirizzo politico di maggioranza, invece, sarebbe quello contingente e legato alle scelte politiche e agli obiettivi della maggioranza *pro tempore*. L’indirizzo costituzionale sarebbe tipico di tutti gli organi costituzionali, mentre solo il Parlamento e il Governo sarebbero titolari anche dell’indirizzo politico di maggioranza, che è soggetto, però, ai cambiamenti degli accordi politici e ai risultati elettorali. Tale indirizzo “contingente”, però, non è libero nei fini, potendo essere, ad esempio, sindacato dalla Corte costituzionale attraverso il controllo di costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge. Inoltre, in un momento antecedente all’approvazione della normativa attuativa dell’indirizzo politico, il capo dello Stato può sempre operare un controllo per tentare di correggere e allineare il programma di governo all’attuazione dei fini costituzionali. Questo significa che il capo dello Stato potrebbe essere titolare di un possibile indirizzo in contrasto con quello di maggioranza, una sorta di indirizzo politico-presidenziale, tentando di guidare verso lo spirito costituzionale l’indirizzo della maggioranza. Il Presidente della Repubblica, infatti, pur ponendo

¹² Appello reperibile su *Ansa.it* e sottoscritto dalla scuola fiorentina formatasi intorno a Paolo Barile (Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Stefano Merlini, Roberto Zaccaria, Stefano Grassi, Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani, Massimo Carli, Orlando Roselli, Giovanni Tarli Barbieri, Andrea Simoncini, Andrea Cardone, Duccio Traina).

dosi al di fuori del dialogo Parlamento-Governo, ha la possibilità di frenare l'attuazione dell'indirizzo politico¹³.

Tale ricostruzione, però, non sembra tenere conto che sarebbe assai arduo sia operare un controllo sull'indirizzo politico-costituzionale sia comprendere se quest'ultimo si esaurisca nella tutela degli interessi permanenti dell'ordinamento. Come detto, infatti, individuare questi interessi e verificare se l'intervento sia posto effettivamente in difesa di quest'ultimi è complesso. Bastino due esempi, che si spera possano rendere maggiormente evidente questa difficoltà. Riprendendo il ragionamento sotteso alla lettera di Scalfaro del 1994, i ministeri dell'Interno, degli Esteri e (negli ultimi anni) dell'Economia rappresenterebbero degli elementi chiave per garantire la continuità costituzionale e istituzionale¹⁴. Eventuali discontinuità nelle politiche riconducibili a questi ministeri, quindi, dovrebbero essere valutate con attenzione, con la possibilità, per il capo dello Stato, di respingere le proposte presentate dell'incaricato. Il Presidente della Repubblica, quindi, garantirebbe alcuni interessi particolarmente delicati per la Stato, evitando derive, anche irreversibili, conseguenti da decisioni della maggioranza *pro tempore*. Anche nel 2018 il Presidente respinse la designazione di Savona per ragioni che attenevano a opinioni pubblicamente espresse in passato dal nominando relativamente all'adesione dell'Italia alla moneta unica europea. Anche se con la finalità di difendere il risparmio, il capo dello Stato ha esercitato prerogative che sembrano essere non del tutto coincidenti con quelle della forma di governo parlamentare, incidendo sulla formazione dell'Esecutivo e sindacando il merito delle opinioni politiche del ministro proposto dal Presidente del Consiglio. Inoltre, se l'indirizzo politico del Governo si compone nel Consiglio dei ministri, tanto che è stato sostenuto che apparterebbe solo al Presidente del Consiglio e al Consiglio stesso (mentre il singolo ministro sarebbe titolare dell'indirizzo amministrativo)¹⁵, è complesso immaginare che un solo

¹³Per M. CAVINO, *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in M. CAVINO-L. CONTE-S. MALLARDO-M. MALVICINI (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, 2022, p. 31 «non si può negare che l'azione del Presidente della Repubblica abbia avuto un contenuto politico: riferibile però all'ambito dell'indirizzo politico costituzionale che il capo dello Stato ha il dovere di garantire, sì nel caso, anche in opposizione all'indirizzo politico di maggioranza».

¹⁴Interventi forse ricollegabili alla tutela dell'unità nazionale. Come segnala M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in IDEM-M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, p. 20 «l'unità nazionale, in quanto unità costituzionale, si è obiettata in un documento (la Costituzione, appunto), che preesiste all'azione del Presidente, il quale deve limitarsi semplicemente (se di semplicità può parlarsi, il riferimento ad un compito così delicato) ad un'opera di approfondimento e di diffusione, nel corpo sociale, delle ragioni dell'unità».

¹⁵E. CHELI, *Atto politico*, cit., pp. 149-150. È da segnalare che un indirizzo politico del singolo ministero è stato rinvenuto nella legge n. 400/1988, art. 2, comma 3, lett. q da A. CERRI, *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Milano, 2009, p. 253, mentre per G. TARLI BARBIERI-S. MERLINI, *op. cit.*, p. 232 il singolo ministro interpreta e realizza l'indirizzo politico generale.

ministro possa influenzare l'indirizzo politico dell'intero Esecutivo, potendo essere messo in minoranza o, addirittura, essere sottoposto a una procedura di sfiducia individuale.

Individuare concretamente, quindi, quali siano questi principi supremi e permanenti dello Stato è molto complesso. Infatti, non basta riferirsi a un bene tutelato dalla Costituzione per concretizzare la custodia di un interesse permanente, tanto che il richiamo al risparmio esplicitato durante la crisi del 2018 è sembrato una *fictio* per giustificare un intervento da parte del capo dello Stato nella composizione dell'Esecutivo.

Riconoscere che ci siano principi supremi dello Stato, però, non vuol dire aderire obbligatoriamente alla lettura che sostiene l'esistenza di un "indirizzo politico costituzionale". La dottrina ha successivamente ritenuto che il capo dello Stato e la Corte costituzionale sarebbero titolari di una funzione di "garanzia costituzionale"¹⁶. Questo permette che l'indirizzo "politico di maggioranza" diventi funzione d'indirizzo politico *tout court*, ossia il potere di decidere liberamente i contenuti del programma, con l'obbligo di rispettare il dettato costituzionale quale limite esterno e principalmente negativo dell'attività dell'Esecutivo. Il capo dello Stato monitora *in itinere* il rispetto di questi confini attraverso l'uso delle sue prerogative, ad esempio con il rinvio di una legge o con il diniego dell'autorizzazione alla presentazione di un disegno governativo apertamente incostituzionale. La Corte costituzionale, al contrario, interviene successivamente attraverso gli strumenti sottesi al giudizio in via principale o incidentale. Lo svolgimento di queste prerogative o di tali compiti non comporta, però, che si debba riconoscere la titolarità di indirizzo politico, essendo, invece, procedure e principi alla base del sistema liberal-democratico disegnato dalla nostra Costituzione. La trasformazione dell'"indirizzo politico costituzionale" in "funzione di garanzia costituzionale" non è una semplice ridefinizione del medesimo concetto, ma fa emergere una chiara scelta di campo, cioè che l'indirizzo politico debba appartenere esclusivamente all'Esecutivo, mentre gli interventi del capo dello Stato e della Corte costituzionale non devono essere giustificati da una volontà di attuare la Costituzione, ma solo di permettere che i limiti alla discrezionalità politica in essa previsti risultino effettivi (mentre è diverso il caso di inazione nella garanzia dei diritti, che legittima un intervento della Corte costituzionale e dei giudici comuni con un'interpretazione costituzionalmente conforme). In questo contesto, il capo dello Stato, come rappresentante dell'unità nazionale, deve essere considerato un elemento di «*unificazione in base ai valori*»¹⁷

¹⁶ E. CHELI, *Atto*, cit., pp. 97-102. *Contra* la distinzione tra potere di indirizzo e di garanzia O. CHESSA, *Il Presidente*, cit., pp. 97-106.

Recentemente sul punto A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 249-254.

¹⁷ Sul punto G. SILVESTRI, *Poteri attivi e poteri moderatori: attualità della distinzione*, in *Scritti*

al di sopra delle parti. In quanto “capo”, egli deve essere il punto di chiusura dell’ordinamento e, soprattutto, garante delle basi del sistema liberal-democratico e delle condizioni per l’esercizio della sovranità, legando la propria attività, in particolare, alla tutela dell’art. 1 Cost. e della forma di governo ivi sottesa. Nel primo articolo della nostra Carta costituzionale si trovano condensati, infatti, i caratteri fondamentali e gli *strukturprinzipien* del nostro regime politico, dove convivono elementi diversi, ma necessari per il funzionamento dell’ordinamento. Già il termine “Repubblica democratica” riassume gli elementi essenziali dello Stato, ma contiene la totalità dell’assetto istituzionale, comprensivo sia dello Stato-persona (che emerge negli artt. 7 e 11 Cost.) sia, soprattutto, dello Stato-comunità. Per questo è necessario evitare che singoli gruppi possano sovvertire l’ordine costituito attraverso meccanismi istituzionali (es. una legge elettorale di tipo plebiscitario) e la cancellazione dei diritti dei cittadini (basti pensare all’art. 21 Cost., pietra angolare del sistema democratico). La sovranità appartiene dal popolo, quindi, nel senso che lì permane in ogni momento di vita dell’ordinamento, soprattutto nella concretizzazione dei diritti e delle libertà previste in Costituzione (per questo non fu accolta la formulazione “la sovranità emana dal popolo”, che presuppone l’idea di un allontanamento rispetto alla fonte originaria del potere). Per questo il capo dello Stato deve garantire sia la costante consonanza tra governanti e governati sia che l’organizzazione istituzionale che permette questo rapporto sia sempre funzionante. L’art. 1 Cost. esprime il valore fondamentale alla base della nostra Costituzione, con l’emersione dei tre significati attribuibili alla Carta costituzionale stessa: l’esistenza di una comunità politica; un insieme di valori fondamentali; un modo di organizzazione del potere politico. Per questo, si ritiene che il capo dello Stato debba tutelare, innanzitutto, il continuo processo di mediazione politica e giuridica che irradia l’intero sistema costituzionale, tanto nell’organizzazione istituzionale quanto nella garanzia dei diritti. Il capo dello Stato deve essere uno degli ultimi argini affinché il sistema garantisca dall’interno un limite al potere della maggioranza.

Per questo, nonostante la Costituzione sia ricca di interessi riconosciuti e tutelati, anche se facilmente in contrasto tra loro¹⁸, il vero e primario valore permanente appare quello della tutela e della garanzia dell’esercizio della sovranità popolare¹⁹ sia da pressioni interne sia esterne. Il capo dello Stato può essere effettivamente il tutore dell’equilibrio costituzionale, tanto che appare necessario,

in onore di Pietro Virga, tomo II, Milano, 1994, p. 1725; A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, cit., p. 8.

¹⁸Tale interferenza si registra con particolare evidenza seguendo la lettura di R. ALEXY, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2002, pp. 47 ss., il quale declina i principi come “richieste o comandi di ottimizzazione” (*Optimierungsgebote*) – ossia “principi” (*Prinzipien*), che prescrivono alle autorità giuridiche, e anzitutto ai giudici costituzionali, di massimizzare i fini ultimi dell’ordinamento, tenendo sempre conto, però, delle possibilità giuridiche e fattuali.

¹⁹G. SILVESTRI, *Poteri attivi*, cit., p. 1725.

quindi, per il Presidente della Repubblica astenersi dall'influenzare la costruzione dell'indirizzo politico di maggioranza, dovendo fermare la propria azione nella risoluzione della crisi al momento del conferimento dell'incarico. Ogni intervento successivo a tale momento rischia di far venire meno i limiti su cui si fondano i propri poteri. *Hic sunt leones*.

Seguendo la definizione che vede il capo dello Stato come il «*garante dei garanti*»²⁰, è possibile affidargli la verifica quotidiana della tenuta del sistema, anche con il riconoscimento di poteri di mediazione informali, accanto a quelli formali, con i quali può tentare di monitorare che l'indirizzo di maggioranza resti all'interno della legalità costituzionale²¹. Tutte queste prerogative permettono un «controllo *in itinere*»²² dell'attività degli altri organi costituzionali, impedendo che vengano intaccati gli interessi meritevoli di tutela che non sono nella libera disponibilità dell'indirizzo politico di maggioranza. Infatti, anche l'imparzialità del capo dello Stato va vista come un valore desunto sempre dalla rappresentanza dell'unità nazionale e come il frutto di specifici criteri organizzativi che permettono l'estraneità del Presidente della Repubblica dal rapporto di fiducia. In effetti, in tale modo emerge che l'organizzazione costituzionale è modellata sugli interessi che deve tutelare e interagisce con la realizzazione degli stessi. In un sistema politico, quindi, si crea un rapporto di aspettative, azioni e reazioni che spinge al rispetto del proprio ruolo. In un momento delicato come la crisi di governo bisogna evitare che alcuni organi eccedano, anche se con le migliori intenzioni.

Durante la formazione del governo, quindi, il Presidente della Repubblica deve verificare che la costruzione dell'Esecutivo da parte dell'incaricato non contrasti con la tutela dei valori alla base dell'ordinamento, garantendo il funzionamento delle istituzioni, ma non può intervenire nella definizione dell'indirizzo della maggioranza (tranne i casi limite in cui si rischi una deriva della forma di governo e sia messa a repentaglio l'esistenza stessa dello Stato, ma in quel caso ci troveremmo in una crisi istituzionale talmente grave minare le basi dell'ordinamento, con la necessità di soluzioni *extra ordinem*). Gli interventi del capo dello Stato non possono limitarsi, quindi, a un richiamo degli interessi permanenti dello Stato riferendosi a singoli diritti o beni tutelati in Costituzione o a obblighi internazionali, visto che eventuali rischi possono essere affrontati attra-

²⁰ G. SILVESTRI, *Il Presidente*, cit., p. 455. Per S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004, pp. 1213-1241 la funzione di garanzia sarebbe ormai recessiva, essendosi trasformata in quella di mediazione e arbitraggio.

²¹ Per M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 569, nota 210 «*la qualifica di "Capo dello Stato" non esprime più una tramontata sovraordinazione gerarchica, ma indica semplicemente che il Presidente della Repubblica è il "capo" estremo della matassa dei rapporti istituzionali, dal quale occorre partire per sciogliere i nodi che, di volta in volta, possono essersi stretti nel corso di quei rapporti*».

²² A. BOZZI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1985, pp. 192-193.

verso le altre prerogative che la Costituzione già riconosce al Presidente della Repubblica.

Il capo dello Stato, quindi, è titolare di una funzione di garanzia politica della Costituzione²³, dove i poteri del Presidente della Repubblica devono essere orientati ad assicurare il necessario bilanciamento tra gli organi costituzionali, senza però prevalere lui stesso, soprattutto in una fase delicata come le crisi di governo. La nomina del Presidente del Consiglio, infatti, sembra avvicinarsi a una funzione attiva-organizzativa propria del Presidente della Repubblica, che, però, «non sembra riconducibile al concetto di controllo»²⁴ del merito, ma deve limitarsi solo a quello preventivo-concomitante sui requisiti giuridici dei soggetti proposti, in particolare nella nomina dei ministri²⁵. Avallare un potere di condizionamento da parte del capo dello Stato significherebbe far emergere un attore politicamente attivo e irresponsabile, ma ciò non è in linea con i principi del costituzionalismo liberal-democratico. È vero che la figura del capo dello Stato è caratterizzata da limiti indefiniti e flessibili che si innestano nel contesto politico, ma la natura delle sue funzioni non dovrebbe esorbitare rispetto a quella di suggerimento, consiglio, ammonimento tipica del capo dello Stato in una forma di governo parlamentare. Premettendo che il Presidente non è un mero esecutore della volontà delle forze politiche presenti in Parlamento o del Governo, dovendosi disinteressare della situazione, non si può ritenere, al contrario, che venga in emersione una propria volontà, prevalendo sulle altre per la posizione di primazia in onori (ma non in funzioni) che il sistema gli riconosce.

Il capo dello Stato, quindi, deve svolgere attività tutelari del principio democratico, ma sempre di più la neutralità del capo dello Stato e la sua irresponsabilità politica appaiono un mito, stridendo fortemente con la realtà. È vero che «nessun ordinamento positivo si presenta come rigorosa e coerente applicazione del principio della separazione dei poteri»²⁶, ma è necessario restare all'interno di una forma di governo parlamentare dove il capo dello Stato non può, neppure nella fase genetica, entrare in contatto con la formazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Egli può solo ricondurlo alla legalità costituzionale qualora rischi di toccare le fondamenta del sistema costituzionale. Con l'analisi diacronica delle crisi di governo e delle stratificazioni realizzatesi è stato possibile individuare un cambiamento nel funzionamento della nostra forma di governo, anche per il ruolo che il capo dello Stato ha deciso di assumere (o, si potrebbe anche dire, ha dovuto assumere a causa dell'assenza di partiti in grado di affrontare i momenti di difficoltà). Come è stato segnalato «il concreto rendimento di una

²³ L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1982, p. 318.

²⁴ S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, cit., pp. 332.

²⁵ V. SICA, *La controfirma*, cit., p. 155.

²⁶ G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, vol. II., Milano, 1984, p. 280.

*forma di governo è condizionato da un complesso di fattori esterni e soprattutto dal sistema dei partiti, ma se questo attiene al suo funzionamento non attiene alla sua struttura; se attiene al sistema politico non attiene alla forma di governo in quanto forma»*²⁷. Per questo motivo è risultato potenziato il ruolo del Presidente della Repubblica, anche perché «*se il Presidente, libero da vincoli convenzionali, può stabilire di volta in volta il criterio delle sue decisioni, e lo può liberamente consolidare in regola, egli si fa massimo decisore politico nella produzione della norma convenzionale, laddove tale funzione è sempre spettata precipuamente ai partiti»*²⁸.

È necessario, quindi, cercare di riflettere sul limite oltre il quale non saremo più in una forma di governo parlamentare. In effetti «*pur nella voluta elasticità del disegno costituzionale, di conseguenza, le torsioni subite dalla forma di governo non si possono puramente e semplicemente registrare invocando le necessità realpolitik, dovendosi invece capire se rientrano o meno entro i margini di un cambiamento consentito»*²⁹.

Nel nostro sistema costituzionale, «*il Governo si forma per mandato del Capo dello Stato, sotto la primaria responsabilità di chi il mandato riceve ed accetta e altresì con la responsabilità, anche se di grado diverso, di chi vi fa parte o anche solo lo sostiene con la sua fiducia o comunque rende, con i suoi autonomi anche differenziati atteggiamenti parlamentari, possibile il suo operare quale pieno interlocutore del Parlamento»*³⁰, emergendo la natura composita della costruzione effettiva dell'Esecutivo. La crisi deriva dalle dimissioni del precedente Esecutivo (a cui si è tentato di dare un valore autonomo, limitando le possibilità di respingimento da parte del capo dello Stato), ma si conclude solo con l'attività effettiva dell'incaricato, il quale deve essere considerato titolare di una funzione costituzionale e, quindi, deve essere garantito da interferenze esterne. Al capo dello Stato spetta di far emergere chi dovrà ristabilire la consonanza Parlamento-Governo, ma restando nei limiti (anche impliciti) sottesi alla forma di governo parlamentare, senza ammettere, però, che le nostre istituzioni abbiano necessità di un "tutore" (o, peggio, di un tutor³¹).

Occorre dare nota che mentre si stanno ultimando le pagine del presente lavoro altrove si sta discutendo (ancora una volta) di riforme costituzionali, al fine di garantire il c.d. "governo di legislatura" e impedire, quindi, crisi che portino

²⁷ M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, pp. 66-67. *Contra* L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 638-645, che inserisce i partiti tra gli elementi caratterizzanti della forma di governo.

²⁸ S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 7.

²⁹ M. LUCIANI, *Ogni cosa*, cit., pp. 252-253.

³⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, seduta antimeridiana 9 agosto 1979, p. 1006.

³¹ Sul punto M. FERRARA, *L'attività di tutoraggio costituzionale del Presidente Mattarella sul Governo Draghi al tempo del "riformismo vincolato"*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022, pp. 111-136.

al sovvertimento del risultato elettorale³². Come è stato evidenziato, però, «*la ingovernabilità, anche se può risultare in vari modi legata alla disfunzione di altri apparati, è una patologia riferibile, essenzialmente, al Parlamento ed al Governo: cuore-polmone di ogni sistema parlamentare*»³³, sottolineando che non tutte le carenze influiscono su tale concetto, ma «*solo quelle che si traducono nella impossibilità (o grave difficoltà) di prendere provvedimenti realizzatori di un preciso indirizzo politico*»³⁴, escludendo che ne possano far parte alcune le tematiche relative alla scarsa tempestività delle iniziative, alle procedure legislative, al bicameralismo, alle prerogative del Presidente del Consiglio e all'uso dei decreti-legge. In effetti, la proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione nella XIX legislatura (A.S. 935 e A.C. 1921) sembra concentrata esclusivamente sul rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio³⁵, immaginando un nuovo canale di legittimazione e, di conseguenza, una limitazione per il Parlamento della possibilità di sfiduciarlo o indurlo alle dimissioni³⁶. La proposta (approvata in prima lettura presso il Senato³⁷ e attualmente in discussione alla

³² Si rinvia ai numerosi contributi raccolti in F. FABRIZZI-G. PITRUZZELLA-A.M. POGGI-V. TONDI DELLA MURA-F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, 2023.

³³ C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Il Politico*, nn. 1-2/1981, p. 157. Anche per E. CHELI, *Linee di sviluppo del governo parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2022, p. 14 il sistema costituzionale «*ha concorso a determinare in Italia nei 74 anni dalla sua esperienza repubblicana una contrapposizione che sia andata nel tempo accentuando tra una costituzione "forte" in quanto socialmente ben radicata e sorretta da efficienti organi di controllo ed un sistema politico "fragile" in quanto molto frammentato e diviso. Per la futura sopravvivenza della democrazia italiana questa contrapposizione va superata attraverso riforme adeguate non del modello costituzionale, ma del sistema politico*». Di recente lo stesso autore ha riproposto la medesima riflessione in *Costituzione e politica*, Bologna, 2023.

³⁴ C. LAVAGNA, *Brevi annotazioni*, cit., p. 157.

³⁵ Nell'Introduzione alla recente ristampa del citato volume di Predieri (*Lineamenti*, cit.) del 2023 A. BARBERA, *Un ancora attuale volume di Alberto Predieri*, p. XV nota che mentre il Presidente del Consiglio ha goduto di un «*rafforzamento comunitario*», questo non si è realizzato a livello interno.

³⁶ L'elezione diretta del Presidente del Consiglio e il "governo di legislatura" erano già presenti nel 1983 nelle proposte del c.d. gruppo di Milano, coordinato da Gianfranco Miglio (S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in "governo di legislatura"*, in *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Milano, 1983, spec. pp. 387-426). Per un approfondimento, cfr. B. CARAVITA, *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino, 1993, pp. 79-80; F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino, 2012, pp. 193-247. Sul c.d. premierato, si rinvia a S. LABRIOLA, *Il premierato: un rimedio contro il trasformismo*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, pp. 807-824.

Per una lettura più approfondita della riforma, rinviando in quella sede per riferimenti bibliografici più puntuali, cfr. M. CECILI, *La proposta di riforma costituzionale e i poteri del capo dello Stato: tra una forma di governo inedita e il nuovo art. 89 Cost.*, in *Italian Paper on Federalism*, n. 3/2024.

³⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 18 giugno 2024. I voti favorevoli sono stati 109, mentre i contrari 77 (con un solo astenuto).

Camera dei deputati) mira a introdurre, infatti, l'elezione "a suffragio universale e diretto" del Presidente del Consiglio, garantendogli una maggioranza parlamentare certa. Mentre nella versione originaria si prevedeva l'attribuzione di un premio del 55% dei seggi, senza fare riferimento a una soglia minima per la sua assegnazione (ponendo dei dubbi se la costituzionalizzazione del "premio" fosse sufficiente per superare i limiti di ragionevolezza indicati dalle sentt. nn. 1/2013 e 35/2017 della Corte costituzionale), oggi il testo si limita a prevedere un «*un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio*», riferendosi a un generico, e per questo rischioso soprattutto se usato come parametro davanti alla Corte costituzionale, «*rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche*». Se la revisione fosse approvata, quindi, sarebbero certamente incostituzionali i sistemi maggioritari classici (che non garantiscono obbligatoriamente la maggioranza dei seggi a un partito o a una coalizione) e, *a fortiori*, quelli puramente proporzionali. Sarebbero ammissibili esclusivamente i modelli con un premio *majority assuring*, visto che anche l'attribuzione di un premio fisso (ad esempio un determinato numero di seggi alla forza politica che ha ottenuto più voti, come accade in Grecia) potrebbe non essere sufficiente per garantire la formazione di una maggioranza assoluta in Parlamento.

Secondo la proposta, dopo le elezioni il Presidente del Consiglio "eletto" deve essere obbligatoriamente incaricato dal capo dello Stato (venendo meno, almeno in questo momento, la discrezionalità presidenziale e l'utilità delle consultazioni). Viene predisposta, inoltre, una procedimentalizzazione che sembra un "*unicum*" nel panorama comparato. Infatti, nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia iniziale al Governo presieduto dal Presidente eletto, il capo dello Stato deve rinnovargli l'incarico (e in quel momento sarebbe già Presidente del Consiglio, avendo giurato precedentemente alla prima "bocciatura"). Qualora, anche in questo caso, non ottenesse la fiducia delle Camere, il capo dello Stato procederebbe obbligatoriamente allo scioglimento delle Camere, ponendo fine a una legislatura iniziata da poche settimane, senza possibilità di farla sopravvivere. Già in questo passaggio sono ravvisabili le problematiche relative a un'eventuale rinuncia del Presidente del Consiglio "eletto" prima che venga incaricato o nominato, che determinerebbe il rischio di uno stallo e di un blocco del sistema, con la concreta possibilità che si debba procedere ugualmente a uno scioglimento delle Camere.

Inoltre, anche nel caso in cui venisse approvata una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe obbligatoriamente sciogliere le Camere, creando un *simul stabunt simul cadent* asimmetrico. Bisogna notare, infatti, che solo una mozione di sfiducia comporterebbe automaticamente lo scioglimento, mentre se il Presidente del Consiglio volesse la conclusione della legislatura, dovrebbe farsi sfiduciare dalla sua stessa maggioranza (per evitare alcuni passaggi

procedurali, come l’informativa alle Camere) oppure presentare una richiesta di scioglimento al capo dello Stato a seguito delle sue dimissioni. Infatti, qualora il Presidente del Consiglio presenti spontaneamente le dimissioni (e forse, ragionando *ad excludendum*, a seguito della reiezione di una questione di fiducia) e voglia proporre lo scioglimento delle Camere, sarebbe necessario informare preventivamente il Parlamento (si parla genericamente di «*informativa parlamentare*», senza sciogliere i dubbi sull’intensità di questo controllo e se ci possa o meno essere un dibattito e una votazione). Il Presidente del Consiglio, dopo questo passaggio parlamentare, entro sette giorni dalle dimissioni, avrebbe, quindi, la facoltà di chiedere lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dovrebbe disporre. Qualora il Presidente del Consiglio, invece, non esercitasse tale facoltà, il Presidente della Repubblica “conferisce” l’incarico di formare il Governo, per una sola volta nel corso della legislatura, al Presidente del Consiglio dimissionario o a un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Anche nei casi di morte, impedimento permanente e decadenza del Presidente del Consiglio, il capo dello Stato “conferisce” l’incarico a un parlamentare eletto in collegamento con il predecessore. È opportuno notare che sembrerebbe assente una discrezionalità presidenziale in merito allo scioglimento, visto che la decisione spetterebbe in prima battuta sia al Parlamento stesso (con l’approvazione di una mozione di sfiducia) sia al Presidente del Consiglio, che dispone della possibilità di richiederlo al capo dello Stato, con l’unico onere di informare preventivamente le Camere. Anche qualora il Presidente del Consiglio non richieda lo scioglimento, non sembra, almeno testualmente, che il capo dello Stato possieda una discrezionalità sul punto, visto che l’articolo utilizza la formula “*conferisce*” e non “*può conferire*”, come se dovesse obbligatoriamente farlo. La nuova versione dell’art. 94 Cost., quindi, sembra porsi in contrasto con quella dell’art. 88 Cost., nel quale si affermerebbe ancora che il capo dello Stato «*può sciogliere le Camere*». Parrebbe opportuno, quindi, trovare un punto di equilibrio tra le due disposizioni costituzionali. Nel caso in cui il Presidente del Consiglio non richiedesse lo scioglimento (e nei casi di impedimento permanente o morte), il capo dello Stato dovrebbe poter almeno valutare la possibilità di conferire un nuovo incarico o di sciogliere le Camere (quando il Presidente del Consiglio lo non richieda, tanto che la valutazione se operarlo o meno dovrebbe spettare al capo dello Stato a seguito di consultazioni e del tentativo di formare un nuovo Governo). In effetti, dopo una crisi che non derivi dall’approvazione di una mozione di sfiducia, il Presidente della Repubblica dovrebbe poter svolgere delle consultazioni (in cui potrebbe rientrare, come era in passato, il Presidente del Consiglio uscente, che avrebbe un ruolo centrale nella gestione della crisi) e poi operare la scelta che ritiene più opportuna (tra cui dovrebbe esserci anche l’individuazione del soggetto a cui affidare l’incarico, ma sul punto il “suggerimento” del Presidente uscente potrebbe avere un peso determinante). Solo in quel caso il capo dello Stato potrebbe riappro-

priarsi di una propria libertà d'azione, anche se in parte limitata, visto che potrebbe decidere solo di incaricare nuovamente il Presidente uscente (soprattutto se la maggioranza parlamentare è ancora pronta a sostenerlo) o un altro parlamentare eletto in collegamento con il primo. Potrebbe accadere, però, che il Presidente del Consiglio decida di proporre comunque lo scioglimento per non rischiare di "riespandere" la discrezionalità del capo dello Stato. Ovviamente tale discrezionalità dovrebbe essere recuperata anche sullo scioglimento.

Con la riforma il capo dello Stato rischierebbe di perdere il ruolo di *commis-saire aux crises*, visto che passerebbe, almeno fino alla mancata proposta di scioglimento, esclusivamente al Presidente del Consiglio, con la possibilità di esacerbare lo scontro politico e minare l'equilibrio istituzionale. Un modello "neoparlamentare", come quello proposto dal Governo, creerebbe un sistema troppo rigido, non lasciando un reale spazio d'azione al capo dello Stato, con il rischio di decisioni isolate del Presidente del Consiglio, senza alcun contrappeso né istituzionale né da parte dei partiti se volesse indurre lo scioglimento delle Camere e richiamare il corpo elettorale.

Nella versione originaria, inoltre, si ponevano limiti al programma del nuovo Esecutivo, visto che si prevedeva che avrebbe solo potuto «attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». Tale disposizione è stata correttamente eliminata, visto che il parametro della continuità di programma sembra essere un concetto di scarsa concretezza e poco definibile, soprattutto considerando i cambiamenti che sempre più di frequente si realizzano nella politica mondiale. Con la nuova versione della proposta le forze politiche potrebbero decidere di far eleggere nelle proprie fila politici con un profilo più tecnico (o professionisti fino a quel momento estranei alla politica), proprio per permettere la formazione nel corso della legislatura un governo tecnico o di larghe intese. Inoltre, la dizione di «altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio», oltre a rendere obbligatorio che la carica di Presidente del Consiglio sia obbligatoriamente legata a quella di parlamentare (prevedendosi, inoltre, l'elezione automatica in Parlamento del Presidente del Consiglio), sembra non escludere la possibilità di nuove maggioranze con forze politiche inizialmente all'opposizione. Ad esempio, Tizio, eletto parlamentare "in collegamento con" Caio, Presidente del Consiglio eletto, potrebbe in teoria essere a capo di un Governo con la precedente opposizione e parte dei partiti della vecchia maggioranza. Chiaramente il criterio del collegamento sembra escludere la costituzionalità di un sistema che preveda elezioni suppletive sia perché i sistemi maggioritari, come detto, non sembrano in linea con il premio di maggioranza sia perché si perderebbe il collegamento diretto tra l'elezione del Presidente del Consiglio e l'assegnazione del seggio.

Si segnala, infine, un'antinomia all'interno dell'art. 92 Cost. Mentre ai primi tre commi si parla di fiducia all'intero Governo, al nuovo sesto comma si tratta

della «revoca della fiducia al Presidente del Consiglio eletto». In effetti, sembra particolare che la fiducia iniziale vada concessa all'intero Esecutivo e la revoca della stessa sia indirizzata solo al Presidente del Consiglio. L'unica giustificazione di tale disparità sembra potersi rinvenire nel fatto che il Presidente del Consiglio possieda già una legittimazione "popolare", mentre l'intero Governo necessiterebbe di quella parlamentare e per questo, in caso di un primo insuccesso, il vertice dell'Esecutivo avrebbe diritto a un altro tentativo per presentare una diversa compagine ministeriale. Questo non è che un labile appiglio per giustificare questa differenza, che, però, confermerebbe una preminenza strutturale del Presidente del Consiglio, a cui viene riconosciuto anche un potere di revoca dei ministri. Sarebbe auspicabile, però, una maggiore coerenza tra le due parti dell'art. 94 Cost., anche per evitare che siano così evidenti le stratificazioni tra il testo originario e quello revisionato.

Inoltre, il mantenimento dell'incarico potrebbe indebolire la *ratio* della proposta, visto che chiaramente coesisterebbero la legittimazione popolare del Presidente del Consiglio, derivante dall'elezione diretta, e quella che richiede l'ottenimento della fiducia parlamentare, creando un sistema ibrido di difficile collocazione.

Anche se i fautori della proposta di riforma hanno affermato che questa non tocca i poteri del capo dello Stato (ma incidere sulle prerogative relative alla gestione delle crisi di governo e allo scioglimento significa limitare la profondità del potere di chi ne è oggi il titolare), durante i lavori della I Commissione in Senato è stato introdotto un emendamento, accettato dal Governo e poi approvato, al fine di revisionare anche l'art. 89 Cost.³⁸. Se la riforma entrasse in vigore, infatti, alcuni atti del capo dello Stato non necessiterebbero più della controfirma, diventando, quindi, riconducibili integralmente e direttamente al capo dello Stato, senza, però, che nessuno ne possa rispondere. Tale innovazione era già presente nella già citata proposta di revisione costituzionale della XIII legislatura, c.d. "Bicamerale D'Alema", ma era collegata all'elezione diretta del capo dello Stato. Con l'approvazione della revisione attualmente in discussione non sarebbero soggetti a controfirma sia gli atti c.d. "formalmente e sostanzialmente presidenziali" (la nomina dei giudici della Corte Costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere) sia gli atti "senza discrezionalità" (anzi, al "nuovo" art. 88 Cost. si introdurrebbe la nozione di «atto dovuto»), visto che deriverebbero direttamente dalla valutazione del Governo (es. il decreto di indizione

³⁸ L'emendamento 2.0. è stato presentato dal Sen. Pera nella seduta antimeridiana del 14 marzo 2024. Si segnala che questo ampliamento ha comportato, presso la Camera dei deputati, che il disegno di legge costituzionale sia stato assegnato, oltre che alla I Commissione, anche alla II Commissione in sede consultiva. Questa lieve modifica rispetto al procedimento seguito al Senato è probabilmente dovuta alla revisione dell'art. 89 Cost., il quale elimina la controfirma per la concessione della grazia e la commutazione delle pene.

delle elezioni e dei *referendum*) o dal risultato elettorale, come la nomina del Presidente del Consiglio (mentre non si parla del decreto di accettazione delle dimissioni che andrebbe, ragionando *a contrario*, ancora controfirmato ex art. 2 della legge n. 400/1988)³⁹.

Se questo per certi versi può apparire coerente con l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, sotto altro aspetto potrebbe portare a un rafforzamento del capo dello Stato nel caso di nomina di un altro esponente della maggioranza durante la legislatura, visto che il Presidente della Repubblica nominerebbe un nuovo Governo con un "atto proprio", senza la collaborazione, anche formale, del Presidente uscente, rendendo l'atto di nomina flessibile e camaleontico, quindi cangiante a seconda del momento in cui si compie.

La riforma propone complessivamente un sistema con una *ratio* chiara, ma che rischia di avere punti di cedimento per l'innesto di elementi fortemente estranei rispetto alla Costituzione attualmente vigente, facendo sì che la collocazione del futuro sistema nelle forme di governo parlamentari potrebbe non essere così agevole, visto che rende ancillare la composizione delle Camere rispetto all'elezione del Presidente del Consiglio⁴⁰. In questo caso, infatti, non si incorpora «la scelta del leader nella scelta della maggioranza»⁴¹, ma si è deciso di rendere preminente e centrale la scelta di un organo monocratico, incidendo sulla composizione di un organo collegiale, tanto che si potrebbe parlare di "forma di governo del Primo ministro" o di "premierato elettivo"⁴².

La riforma, nonostante le dichiarazioni iniziali, sembra voler effettivamente limitare i poteri del capo dello Stato, definendo con chiarezza gli atti attribuibili direttamente al capo dello Stato, quasi ad impedire un intervento del Presidente della Repubblica in altri ambiti. La riforma, assegnando alcuni atti esclusivamente al capo dello Stato, senza la necessità di controfirma, mira, quindi, a isolarlo, specificando gli atti in cui può emergere una sua volontà, così da evitare interferenze in quelli non ricompresi nel nuovo testo costituzionale. Tale innovazione appare criticabile perché vuole limitare il capo dello Stato nella maniera errata. Nel corso del lavoro non sono state ritenute illegittime le azioni legate all'intervento moderatore e di consiglio che il capo dello Stato deve svolgere in ogni ambito, ma solo quelle che comprimono l'autonomia degli altri organi co-

³⁹ Rimarrebbero esclusi, e quindi ancora soggetti a controfirma, sia l'atto di convocazione straordinaria delle Camere ex art. 62 Cost. sia la fissazione della prima riunione delle Camere ex art. 87 Cost.

⁴⁰ G.E. VIGEVANI, *Riformare le istituzioni*, in *Rivista il Mulino*, n. 1/2024, pp. 112-119.

⁴¹ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, p. 62, che riprende la celebre espressione contenuta nell'ordine del giorno di Leopoldo Elia approvato dal Senato il 16 gennaio 2001 (SENATO DELLA REPUBBLICA, seduta del 16 gennaio 2001, pp. 67-68).

⁴² T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2023, pp. 7-17.

stituzionali, mentre la riforma sembra presupporre che il sistema non abbia più bisogno del consiglio “discreto” del capo dello Stato.

È indubbio l'interesse che suscita la riflessione su quella che è, allo stato, ancora una proposta, ma, in ossequio alla logica e agli obiettivi della ricerca svolta fino ad ora, sarebbe stato opportuno concedere uno spazio diverso alla politica. Una modalità per raggiungere tale obiettivo, infatti, avrebbe potuto basarsi sulla mera designazione da parte del capo dello Stato di un candidato a Presidente del Consiglio, lasciando che le Camere possano “investirlo” effettivamente. Questo permetterebbe senza dubbio di mettere al centro le scelte dei partiti e le capacità del candidato che, come avviene in Germania e in Spagna, si conquisterebbe “sul campo” il proprio diritto di essere Presidente del Consiglio, superando il retaggio statutario della nomina antecedente alla fiducia, che oggi rafforza oltremodo la scelta operata dal capo dello Stato. Ovviamente si è consci che sarebbe necessario riconoscere al Presidente del Consiglio il potere di revoca dei ministri; mentre nulla osterebbe al mantenimento del modello bicamerale perfetto (su cui, forse, si è cercato di intervenire troppe volte e che parte della dottrina ancora oggi mira a superare, nonostante due *referendum* con un risultato netto in circa venti anni), anche se ciò significherebbe un onere maggiore per il Presidente del Consiglio, con l'aumento di rischi, però, per la propria tenuta. Per questa ragione, inoltre, sarebbe necessaria anche la presenza della “sfiducia costruttiva”⁴³, che diverrebbe una tutela per l'Esecutivo, anche in ragione del fatto che il Presidente del Consiglio, avendo ottenuto la fiducia prima di entrare in carica, si sarebbe guadagnato autonomamente questa “garanzia” di stabilità. Appare evidente, però, che tutte queste riforme di cui si è parlato non possano essere concepite nell'attuale sistema di nomina del Presidente del Consiglio e, quindi, si dovrebbero obbligatoriamente toccare anche le attribuzioni del capo dello Stato, che rischierebbero, altrimenti, di diventare molto, forse troppo, ampie e incisive.

Nella riflessione giuridica italiana c'è (o c'era, almeno fino all'attuale proposta di revisione costituzionale al vaglio del Parlamento) un grande timore nel rivedere le attribuzioni del capo dello Stato. Già in passato fu segnalato che è «*dovere del Presidente della Repubblica evitare si pongano precedenti grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore, immuni da ogni incrinatura, le facoltà che la Costituzione gli attribuisce*»⁴⁴, anche se tale interpre-

⁴³ Per una lettura del dibattito sulla sfiducia costruttiva in Italia si rinvia a M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017, pp. 239-268. Per la differenza tra la sfiducia costruttiva sistemica e la sfiducia costruttiva spuria, cfr. IDEM., *La funzione (faintesa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, spec. pp. 277-278.

⁴⁴ Si tratta delle parole di Einaudi in una nota verbale, da lui letta il 12 gennaio 1954, in occasione del citato incontro con i presidenti dei gruppi parlamentari della Democrazia Cristiana, dopo le dimissioni del governo Pella.

tazione si avvicina molto al «*non debemus, non possumus, non volumus*» pronunciato da Pio VII nel 1809 al generale Radet⁴⁵, ma l'espansione del capo dello Stato è arrivata a toccare (e invadere) le attribuzioni degli altri organi costituzionali, come quelle relative alla costruzione dell'indirizzo politico. Appare necessario porre un limite a tale accrescimento delle prerogative presidenziali, forse dovuto sia alla tradizionale irresponsabilità sia alla debolezza dell'apparato politico, ma anche alla deferenza verso il capo dello Stato, che mal si concilia con la necessità di evitare questo ampliamento "silenzioso e quotidiano" dei poteri presidenziali, che in futuro, con tempi, personalità e contesti diversi, potrebbe diventare ancor più problematico, visto che «*il dualismo non regolato in sede normativa, ma governato interamente dalle leggi della politica, conduce infatti, prima o poi, all'instabilità e al conflitto*»⁴⁶. È, quindi, necessario vigilare con sempre maggiore attenzione «*affinché la Presidenza della Repubblica non travalichi i suoi poteri costituzionali*»⁴⁷, ma la soluzione a queste derive non sembra poter essere quella di rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio con un'elezione diretta che porterebbe il sistema lontano dal modello parlamentare, con il rischio di non avere più i contrappesi rispetto a una maggioranza costruita solo attraverso sistemi di pura ingegneria istituzionale⁴⁸ e basati sul fattore carismatico.

⁴⁵ Tornano in mente anche le parole di commiato al popolo francese di Valéry Giscard d'Estaing, appena sconfitto da Mitterand, del 19 maggio 1981 «*Vous m'aviez donné en garde les biens les plus précieux de la collectivité nationale: la paix, la liberté, et nos institutions. J'en ai été le gardien, et à l'heure où je m'en vais, ils vous sont restitués intacts*».

⁴⁶ G. SCACCIA, *Il Presidente*, cit., p. 63.

⁴⁷ L. CARLASSARE, *Scioglimento*, cit., p. 184.

⁴⁸ Come ha recentemente ricordato M. LUCIANI, *Appunti per l'audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati - 18 luglio 2024*, in *Camera.it*, p. 2 «*le Costituzioni non sono macchine [...] e non basta sostituírne un pezzo perché esse funzionino meglio. Le semplici riforme istituzionali non hanno mai risolto i problemi strutturali della società e dei suoi rapporti con la politica, per la semplice ragione che se i problemi attengono alla struttura sociale non si può certo pensare che si possa affrontarli agendo sulla sovrastruttura giuridica*».

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Enciclopedia italiana*, vol. XI, Roma, 1950.
- AA.VV., Dibattito su *Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, pp. 834-881.
- AA.VV., *Il Parlamento italiano*, vol. XII, Cremona, 1990.
- AA.VV., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo*, Firenze, 1991.
- AA.VV., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal «caso Mancuso»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/1995, pp. 4645-4750.
- AA.VV., Dibattito sulla *Controfirma ministeriale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2007, pp. 455-504.
- AA.VV., Dibattito sul *Potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, pp. 974-1026.
- AA.VV., *La intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Gruppo di Pisa – Il Forum*, 7 novembre 2018.
- AA.VV., Focus “*La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*”, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2021.
- AINIS M., *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2007, pp. 307-344.
- AINIS M.-RUGGERI A.-SILVESTRI G.-VENTURA L. (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998.
- ALBANESI E., *Le Camere nella c.d. fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2013, pp. 637-658.
- ALBERTI A., *Il decreto presidenziale di nomina dei Ministri: atto complesso o sostanzialmente governativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 luglio 2018.
- ALBI P., *Indisponibilità dei diritti, inderogabilità delle norme, effettività dei diritti nel rapporto di lavoro*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Lavoro ed esigenze dell'impresa fra diritto sostanziale e processo dopo il Jobs Act*, Torino, 2017, pp. 137-159.
- ALEXY R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford, 2002.
- ALLORIO E., *Diritto processuale tributario*, Torino, 1953.
- ALPA G., *Status e capacità. La costruzione giuridica delle differenze individuali*, Bari-Roma, 1993.
- AMATO G., *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, pp. 355-371.
- AMATO G., *L'elasticità delle costituzioni rigide*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2016.
- AMORTH A., *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, 1948.
- ANDREOTTI G., *Governare con la crisi*, Milano, 1991.

- ANDRIOLI V., *Fallimento (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Milano, 1967, pp. 264-462.
- ANZON A., *Le consultazioni dei segretari dei partiti e l'esclusione di Fabre*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1979, pp. 301-307.
- ANZON A., *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- APRILE DI CIMIA P., *Il Capo dello Stato nei governi costituzionali*, Catania, 1885.
- ARANGIO RUIZ G., *Delle guarentigie costituzionali*, Napoli, 1886.
- ARANGIO RUIZ G., *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Firenze, 1898.
- ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1913.
- ARCHIVIO DI STATO, *I governi che hanno fatto l'Italia. I verbali dei ministeri Cavour 1859-1861*, Roma, 2011.
- ARCOLEO G., *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, 1881.
- ARGIROFFI C., *Degli alimenti*, Milano, 2009.
- ARMAROLI P., *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, 1977.
- ARMAROLI P., *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1981, pp. 580-590.
- ARMAROLI P., *Crisi di Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. X, Roma, 1988.
- ARMAROLI P., *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, Viareggio, 2022.
- ASSAGIOLI R., *Psicosintesi. Per l'armonia della vita*, Roma, 1993.
- ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 25*, Torino, 2021.
- ASTONE A., *Contratto negozio regolamento contributo allo studio del negozio unilaterale*, Milano, 2008.
- AUSIELLO ORLANDO C., *Rinnovazione delle Camere e dimissioni del Governo in carica*, in IDEM, *Note su questioni costituzionali e di diritto regionale*, Milano, 1965, pp. 11-19.
- AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000.
- AZZARITI G., *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, in *Costituzionalismo*, sezione *Notizie&Opinioni*, 18 aprile 2011.
- AZZARITI G., *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- AZZARITI G., *Appunti per le lezioni. Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino, 2021.
- AZZARO A.M., *Le procedure concordate dell'impresa in crisi*, Torino, 2017.
- BAGEHOT W., *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995.
- BALDASSARRE A., *La nascita del Governo elettorale Andreotti: il ruolo del Quirinale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/1979, pp. 308-312.
- BALDASSARRE A., *Il Capo dello Stato*, in AMATO A.-BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 2001, pp. 219-269.
- BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Bari-Roma, 1985.
- BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1985, pp. 5-28.
- BALDASSARRE A.-MEZZANOTTE C., *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 47-92.

- BALDINI V., *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2018.
- BALDUZZI R., *I caratteri originari della forma di governo e la loro evoluzione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024.
- BALLADORE PALLIERI G., *La nuova Costituzione italiana*, Firenze, 1948.
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1965.
- BARBERA A., *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 7*, Torino, 1997, pp. 3-26.
- BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, 2015, pp. 263-358.
- BARBERA A., *Un ancora attuale volume di Alberto Predieri*, in A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri* (ristampa), Milano, 2023, pp. XIII-XIX.
- BARBERA A.-FUSARO C., *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, 2022.
- BARGONE A., *Governo*, in *Nuovo digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1938, pp. 449-460.
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953.
- BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, nn. 2-3/1957, pp. 907-922.
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, pp. 295-357.
- BARILE P., *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 220-232.
- BARILE P., *La crisi di febbraio*, in *Il Ponte*, n. 2/1959, pp. 160-165.
- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1962.
- BARILE P., *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 365-375.
- BARILE P., *Relazione di sintesi*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 249-260.
- BARILE P., *Libertà, giustizia, costituzione*, Torino, 1993.
- BARILE P., *Intervento*, in AINIS M.-RUGGERI A.-SILVESTRI G.-VENTURA L. (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998, pp. 111-113.
- BARLOTTA F., *Parlamenti e Governi d'Italia*, 2 voll., Roma, 1971.
- BARONCELLI S., *Art. 47*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 945-957.
- BARTOLE S., *Le convenzioni della Costituzione tra storia e scienza politica*, in *Il Politico*, n. 2/1983, pp. 251-269.
- BARTOLE S., *Governo italiano*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1991, pp. 634-661.
- BARTOLE S., *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*, vol. III, 1999, pp. 936-947.
- BARTOLE S.-BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.
- BARTOLUCCI L., *I rapporti tra presidente del Consiglio e ministro dell'economia (1992-2018)*, in TEDOLDI L. (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Milano, 2019, pp. 367-384.
- BARTOLUCCI L., *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Milano, 2020.

- BARTOLUCCI L., *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, 2024.
- BASSANINI F., *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1972, pp. 930-985.
- BASSANINI F., *L'ultimo tentativo*, in *Il Messaggero*, 12 marzo 1979.
- BEARZI F., *Λ'αἰσθησις nei dialoghi tardi di Platone*, in *Studi Classici e Orientali*, n. 48, 2002, pp. 163-205.
- BENATTI F., *La responsabilità precontrattuale*, Milano, 1963.
- BENEDETTI A.M., *Autonomia privata procedimentale. La formazione del contratto fra volontà e legge*, Torino, 2002.
- BENEDETTI A.M., *Privato e pubblico nell'ufficio di esecutore testamentario*, in *Diritto delle successioni e della famiglia*, n. 1/2023, pp. 1-12.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1953, pp. 118-145.
- BERTELLI S., *Il corpo del re. Sacralità del potere nell'Europa medievale e moderna*, Firenze, 1990.
- BERTI G., *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.
- BETTI E., *Teoria generale del negozio giuridico*, in *Trattato di diritto civile italiano diretto da F. Vassalli*, vol. XV, t. 2, Torino, 1955.
- BETTINELLI E., *Ragionando con il giovane Galeotti sulla "posizione costituzionale del Presidente della Repubblica"*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2023.
- BIANCA C.M., *Diritto civile. Il contratto*, Milano, 2000.
- BIFULCO R., *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1992, pp. 31-56.
- BIFULCO R., *L'art. 88 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 2 agosto 2022.
- BILANCIA F., *L'imparzialità perduta (a proposito dei Presidenti di Assemblea parlamentare)*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. I, Torino, 2005, pp. 311-343.
- BILANCIA F., *In ricordo di Gianni Ferrara. Un intellettuale nella società politica e un Maestro, burbero e divertente*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2021, pp. 3-13.
- BIN R., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 7-19.
- BIN R.-PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, Torino, 2023.
- BIN R.-PITRUZZELLA G., *Le fonti del diritto*, Torino, 2023.
- BINDI E.-PERINI M., *Il capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015.
- BIONDI P., *Introduzione al costituzionalismo di Constant*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1944-1946, pp. 17-34.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Il procedimento di nomina del Capo del Governo*, in *Archivio di diritto pubblico*, fasc. 2/1937, pp. 356-393.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Le norme della correttezza istituzionale*, Milano, 1939.
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *La monarchia nello Stato moderno*, in *Il Politico*, n. 3/1954, pp. 437-468.
- BLANCO VALDÉS R.L., *El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 109 (2017), pp. 63-96.
- BLOCH M., *I re taumaturghi*, Torino, 2016.

- BOBBIO N., *Italia civile*, Firenze, 1986.
- BÖCKENFÖRDE E.-W., *La nascita dello Stato come processo di secolarizzazione*, in IDEM, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Bari-Roma, 2007, pp. 33-54.
- BONETTI P., *Consuetudini, convenzioni e prassi costituzionali intorno al Presidente della Repubblica nella formazione del governo e nel funzionamento della forma di governo italiana*, in STAIANO S.-FERRAIUOLO G.-VUOLO A. (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Napoli, 2020, pp. 331-348.
- BONFIGLIO S., *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997.
- BONFIGLIO S., *La scelta del Premier nei sistemi parlamentari*, Torino, 2023.
- BON VALVASSINA M., *Osservazioni a margine di una recente crisi*, in *Il Foro italiano*, parte IV, vol. LXXXII, 1959, pp. 82-91.
- BON VALVASSINA M., *Le dimissioni del Gabinetto Fanfani e la nomina del Governo Segni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1960, pp. 372-380.
- BORSI U., *L'atto amministrativo complesso*, in *Studi senesi nel Circolo giuridico della R. Università*, vol. XX, 1903, pp. 3-54.
- BOZZI A., *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1958, pp. 739-773.
- BOZZI A., *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, pp. 885-911.
- BOZZI A., *Rinuncia (diritto pubblico e privato)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XV, Torino, 1968, pp. 1141-1151.
- BOZZI A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1985.
- BOZZI L., *La negoziabilità degli atti di rinuncia*, Milano, 2008.
- BOZZINI F., *Contributo alla interpretazione di talune funzioni del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, pp. 187-199.
- BRACCI M., *Presidente e presidenzialismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 10, 1970, pp. 23-37.
- BRONDI V., *L'atto complesso nel diritto pubblico*, in IDEM, *Scritti minori*, Torino, 1934, pp. 3-50.
- BRUNIALTI A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. II, Torino, 1900.
- BUONOMO G., *Consultazioni di ex Presidenti delle Camere: un tentativo impudico*, in *Consulta Online*, n. II/2021, pp. 504-506.
- BURATTI A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006.
- BURATTI A., «Preferirei di no». Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale, in *Diritto e società*, n. 2/2014, pp. 187-265.
- BURDEAU G., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950.
- CABRAS D., *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2022, pp. 937-956.
- CACACE E., *Regime parlamentare, nomina del Governo e Costituzione di riserva*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2012, pp. 319-344.

- CAFIERO S., *Il Governo Leone II: un esecutivo «d'attesa» all'indomani della crisi del centro-sinistra*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 380-398.
- CALAMANDREI P., *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6/1955, pp. 809-814.
- CALANDRA P., *Lo scioglimento delle Camere nel 1987*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1988, pp. 7-92.
- CALANDRA P., *Il Governo della Repubblica*, Bologna, 1986.
- CALANDRA P., *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, 1996.
- CALASSO F., *Metodo e poesia. Conversazione con Francesco Carnelutti*, in IDEM, *Storicità del diritto*, Milano, 1966, pp. 125-140.
- CALVI C., *Storia dei governi d'Italia e della loro politica dal 1815 ai nostri giorni narrata al popolo*, vol. 3, Firenze, 1866.
- CALZOLAIO V., *Governi, crisi di governo e storia costituzionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 5/1982, pp. 25-60.
- CAMERLENGO Q., *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, Milano, 2002.
- CAMERLENGO Q., *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. I/2022.
- CAMMEO F., *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Padova, 1914.
- CANALE G., *L'invenzione presidenziale del governo balneare*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 327-344.
- CANZIAN N., *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2018.
- CAPORALI G., *Sulla scelta dei ministri: verso un mutamento della forma di governo?*, in *Federalismi*, n. 1/2019.
- CAPOTOSTI P.A., *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. III, Milano, 1984, pp. 375-397.
- CAPOTOSTI P.A., *Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, pp. 133-165.
- CAPOTOSTI P.A., *Governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XV, Roma, 1989.
- CAPOTOSTI P.A., *Accordi di governo e Presidente del Consiglio*, Napoli, 2021 (ed. orig. Milano, 1975).
- CARAPPELLE A., *Sull'ammissibilità della rinuncia all'anzianità di carriera*, in *Rivista di diritto pubblico e delle pubbliche amministrazioni in Italia*, parte II, 1911, pp. 1-19.
- CARVALE G., *Leader e sistema di partito in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, n. 3/1993, pp. 531-570.
- CARVALE G., *La reviviscenza della prerogativa dello scioglimento anticipato nel Regno Unito*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2021.
- CARAVITA B., *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino, 1993.
- CARAVITA B., *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in BALDASSARRE A.-SCACCIA G. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, 2012, pp. 101-121.
- CARAVITA B., *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi*, n. 7/2013.
- CARAVITA B., *In attesa del nuovo Presidente*, in *Il Tempo*, 31 marzo 2013.

- CARAVITA B., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina del governo e di scioglimento delle Camere*, in IDEM, *Lecture di diritto costituzionale*, Torino, 2020, pp. 105-143.
- CARAVITA B.-FABRIZZI F.-SALERNO G.M.-LIPPOLIS V. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, 2 voll., Torino, 2022.
- CARBONARO S., *La incidenza delle attribuzioni presidenziali in relazione alle funzioni legislativa e giurisdizionale*, in *Scritti in memoria di Calamandrei*, vol. IV, Padova, 1958, pp. 161-216.
- CARBONE C., *La supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1963, pp. 3-90.
- CARBONE G., *Art. 100*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, pp. 64-139.
- CARCATERRA G., *Il normativismo e la forza costitutiva delle norme*, Roma, 1988.
- CARDONE A., *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme (1948-2023)*, Bologna, 2023.
- CARDUCCI M., *Integrazioni pattizie di «accordi di coalizione», rimpasti di governo, disciplina di partito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1991, 111-123.
- CARETTI P.-DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2023.
- CARLASSARE L., *Art. 88*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, pp. 1-95.
- CARLASSARE L., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 159-185.
- CARLASSARE L., *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 123-153.
- CARLASSARE L., *Alcune perplessità sui confini delle norme di correttezza istituzionale*, in AA.VV., *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico*, Milano, 1999, pp. 115-118.
- CARLASSARE L., *Carlassare su Carlassare: conversazione con una costituzionalista*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. I, Napoli, 2009, pp. XXI-XLII.
- CARMINATI A., *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, 2020.
- CARNAZZA G., *Il diritto costituzionale italiano*, Catania, 1886.
- CARNELUTTI F., *Sistema del diritto processuale civile*, voll. II-III, Padova, 1939.
- CARROZZA P.-DI GIOVINE A.-FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Bari-Roma, 2009.
- CARTABIA M., *Governo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, pp. 2824-2835.
- CASANOVA L., *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1875.
- CASSANDRO G., *Il «fare» del giurista*, in *Diritto e società*, n. 1/1973, pp. 125-131.
- CASSESE S., *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in CASSESE S.-GALASSO G.-MELLONI A. (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, tomo I, Bologna, 2018, pp. 33-55.
- CASSESE S., *Varcare le frontiere*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2023, pp. 1055-1069.

- CASSESE S., *Varcare le frontiere. Una autobiografia intellettuale*, Segrate, 2024.
- CASSESE S.-PEREZ R., *Istituzioni di diritto pubblico*, Roma, 1984.
- CASSESE S.-GALASSO G.-MELLONI A. (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, 2 voll., Bologna, 2018.
- CASSESE S.-MELLONI A.-PAJNO A. (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, 2 voll., Bari-Roma, 2022.
- CATELANI E., *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.
- CAVAGGION G., *La formazione del Governo*, Torino, 2020.
- CAVAGGION G., *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla 'normalità costituzionale' o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, n. 13/2021.
- CAVAGGION G., *Presidente del Consiglio, Ministri e doppia cittadinanza: tra "conflitti di fedeltà" e apertura internazionale*, in *Consulta Online*, n. III/2023, pp. 902-936.
- CAVAGGION G., *Crisi contingenti, incarichi "allo sbando" e scioglimento delle Camere: nuove prassi tra la presidenza di Napolitano e quella di Mattarella*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2024.
- CAVALLI L., *Carisma. La qualità straordinaria dei leader*, Bari-Roma, 1995.
- CAVALLO B. (a cura di), *Il funzionario di fatto*, Milano, 2005.
- CAVINO M., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008.
- CAVINO M., *Convenzioni e consuetudini costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, vol. IV, Torino, 2010, pp. 45-59.
- CAVINO M., *Le vicende della forma di governo dalla XVII alla XVIII legislatura*, in CAVINO M.-CONTE L.-MALLARDO S.-MALVICINI M. (a cura di), *Dove va la Repubblica? Istituzioni e società ancora in transizione 2017-2021*, Bologna, 2022, pp. 13-37.
- CECCANTI S., *I Presidenti di Assemblea e la «mistica» dell'imparzialità*, in *il Filangieri. Quaderno 2012-2013. Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere*, Napoli, 2013, pp. 293-295.
- CECILI M., *"Esploratori" nella giungla della crisi*, in *Federalismi*, n. 12/2019.
- CECILI M., *La stabilità della legislazione elettorale: alla ricerca di un mito?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022.
- CECILI M., *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2023.
- CECILI M., *La proposta di riforma costituzionale e i poteri del capo dello Stato: tra una forma di governo inedita e il nuovo art. 89 Cost.*, in *Italian Paper on Federalism*, n. 3/2024.
- CECILI M.-CHIAPPETTA A.-VOSA G. (a cura di), *Oltre le crisi. L'Unione europea al bivio. Next Generation UE e MES gli strumenti per uscirne?*, Napoli, 2021.
- CENDON P., *Commentario al codice civile*, vol. VI, Milano, 2008.
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004.
- CERRI A., *Istituzioni di diritto pubblico. Casi e materiali*, Milano, 2009.
- CERRI A., *I problemi giuridici della transizione: spunti critici e ricostruttivi*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. I, Napoli, 2022, pp. 313-325.

- CERRINA FERONI G., *Inammissibile il ricorso o incoerente la decisione? (ovvero i “giochi di parole” della sentenza 290 del 2007 sul “caso Cossiga”)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007.
- CERVI M.-MONTANELLI I., *Storia d'Italia. L'Italia dei due Giovanni*, Milano, 2011.
- CHABOD F., *L'idea di nazione*, Bari-Roma, 2006.
- CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961.
- CHELI E., Art. 89, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, pp. 96-148.
- CHELI E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 93-109.
- CHELI E., *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in IDEM, *Taccuino di un costituzionalista*, Modena, 2015, pp. 247-259.
- CHELI E., *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 671-673.
- CHELI E., *Linee di sviluppo del governo parlamentare italiano*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2022, pp. 7-14.
- CHELI E., *Costituzione e politica*, Bologna, 2023.
- CHERCHI R., *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011.
- CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2004, pp. 19-60.
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010.
- CHESSA O., *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in RUGGERI A. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 315-357.
- CHESSA O., *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 21-34.
- CHIARAMONTE A., *L'effetto mancato della riforma maggioritaria: il voto strategico*, in D'ALIMONTE R.-BARTOLINI S. (a cura di), *Maggioritario per caso*, Bologna, 1997, pp. 285-308.
- CHIEFFI L., *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3/1994, pp. 653-686.
- CHIEPPA R., *Intervento al Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- CHIMENTI C., *Introduzione alla forma di governo italiana*, Rimini, 1985.
- CHIMENTI C., *Gli organi costituzionali nella forma di governo italiana*, Torino, 1989.
- CHIMENTI P., *Il Capo dello Stato e il gabinetto: studio di diritto e di politica costituzionale*, Roma, 1898.
- CHIMENTI P., *Manuale di diritto costituzionale*, vol. II, Roma, 1920.
- CHIMENTI P., *Manuale di diritto costituzionale fascista*, Torino, 1934.
- CHIOLA C., *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 99-121.
- CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. II, sez. I, Napoli, 1934.

- CHITI E., *L'amministrazione militare tra ordinamento nazionale ed ordinamento globale*, vol. I, Milano, 2006.
- CIAMPI C.A., *Da Livorno al Quirinale: storia di un italiano. Conversazione con Arrigo Levi*, Bologna, 2010.
- CIAMPI C.A., *Non è il Paese che sognavo*, Milano, 2010.
- CIARLO P., *Il presidente della Repubblica: "Commissaire aux crises"?*, in *Prospettive Settanta*, n. 1/1991, pp. 8-10.
- CIAURRO G.F., *Disfunzioni delle Camere e potere di scioglimento*, in AA.VV., *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, vol. II, Milano, 1969, pp. 185-200.
- CIAURRO L., *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste*, in *Federalismi*, n. 6/2020.
- CIAURRO L., *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Napoli, 2023.
- CIBRARIO L., *Ricordi d'una missione in Portogallo al re Carlo Alberto*, Torino, 1850.
- CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007.
- CILIBRIZZI S., *Storia parlamentare politica e diplomatica d'Italia da Novara a Vittorio Veneto*, vol. I, Napoli, 1939.
- CIOLLI I., *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018.
- CITINO Y.M., *Dietro al testo della Costituzione*, Napoli, 2021.
- CLEMENTI F., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Bologna, 2023.
- COCOZZA F., *Crisi extraparlamentari e crisi extrapartitiche nella recente esperienza governativa italiana*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/1974, pp. 123-182.
- CODUTI D., *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, 2019.
- COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013.
- CONSTANT B., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, 2005.
- CONSTANT B., *Principi di politica*, Roma, 2020.
- CONTUZZI F.P., *Trattato di diritto costituzionale: manuale ad uso degli studenti delle Università e degli Istituti superiori e degli aspiranti alle carriere amministrativa e giudiziaria*, Torino, 1895.
- COSENTINO F., *I poteri del Capo dello Stato nella nomina del Presidente del Consiglio*, in *La Stampa*, 15 giugno 1957.
- COSTANZO P., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, 2 voll., Milano, 1984-1988.
- COSTANZO P., *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in RUGGERI A. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 111-136.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, n. 2/1958, pp. 151-190.
- CRISCUOLI A., *Il Gabinetto dimissionario*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1919, pp. 12-73.
- CROSA E., *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922.
- CROSA E., *La concessione dello Statuto. Carlo Alberto e il ministro Borelli "redattore" dello Statuto (con lettere inedite di Carlo Alberto)*, Torino, 1936.

- CROSA E., *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1951, pp. 91-113.
- CROSA E., *Diritto costituzionale*, Torino, 1955.
- CUCCODORO E., *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Diritto e società*, n. 1/1988, pp. 171-182.
- CUCCODORO E., *Cronaca di una crisi. Costituzione materiale e formale tra anomalia finzione e regola*, Galatina, 1991.
- CUCCODORO E., *L'esperienza della crisi*, in VENTURA L. (a cura), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 297-326.
- CUOCOLO F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Milano, 1959.
- CUOCOLO F., *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1959, pp. 70-158.
- CUOCOLO F., *Dimissioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. V, Roma, 1989.
- CUOCOLO F., *Il Governo nell'esperienza repubblicana*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo I, Milano, 1999, pp. 371-382.
- CUOMO G., *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957.
- CUOMO G., *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo*, Napoli, 1962.
- CUOMO G., *Dimissioni volontarie del Governo e poteri dei Presidenti di Assemblea parlamentare*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. III, Milano, 1965, pp. 211-239.
- CUOMO G., *L'impedimento del Presidente della Repubblica*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. I, Milano, 1968, pp. 165-243.
- CUOMO G., *Il Presidente della Repubblica, impedimento e supplenza*, Napoli, 1982.
- CURRERI S., *Le dimissioni del Governo battuto su una questione di fiducia: valutazione politica o obbligo giuridico*, in *Lacostituzione.info*, 4 febbraio 2024.
- D'ALIMONTE R., *Sulla teoria della democrazia competitiva*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 7(1), 1997, pp. 3-25.
- D'ALIMONTE R.-CHIARAMONTE A., *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in BARTOLINI S.-D'ALIMONTE R. (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, 1995, pp. 37-81.
- D'ALOIA A., *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- D'AMICO M., *Intervento in Il forum. L'intricata vicenda della formazione del governo Conte*, in *Gruppo di Pisa*, 7 novembre 2018.
- D'AMICO M.-ARCONZO G.-LEONE S., *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, 2021.
- D'ANDREA A., *L'irresponsabilità del Capo dello Stato non è pari all'insindacabilità dei parlamentari: la Corte «distingue» e rilancia l'interpretazione restrittiva dell'immunità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2004, pp. 1613-1624.
- D'ANDREA A., *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.
- D'ANDREA A., *Art. 92*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, pp. 1775-1793.

- D'ANDREA A., *Relazione introduttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023.
- D'ANDREA L.-SORRENTI G. (a cura di), *L'indirizzo politico: crisi ed evoluzione di un concetto*, in *Federalismi*, fasc. spec. n. 18/2024.
- D'ATENA A., *Il principio democratico nel sistema dei principi costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, pp. 25-42.
- D'ATENA A., *La liberal-democrazia*, in IDEM, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2018, pp. 47-76.
- D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (Contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Rimini, 1985.
- DAL CANTO F., *I diritti e i doveri costituzionali*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, Torino, 2021, pp. 191-299.
- DE CARLO L., *L'esercizio del potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica: per una ricostruzione diacronica*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2024.
- DE FIORES C., *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1994, pp. 1479-1505.
- DE FIORES C., *Capo dello Stato e forma di governo*, Roma, 1996.
- DE FIORES C., *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2007, pp. 129-178.
- DE FIORES C., *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria politica*, n. 11, 2021, pp. 25-50.
- DE FIORES C., *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2021.
- DE GASPERI A., *Scritti e discorsi politici*, vol. II, Bologna, 2006.
- DE GIROLAMO C., *Lo scioglimento anticipato delle Camere: una ricognizione della dottrina e della prassi*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011.
- DE LUCA CARNAZZA S., *Il Gabinetto e le amministrazioni centrali dello Stato*, Catania, 1884.
- DE LUNGO D.-MARINI F.S. (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023.
- DE MARTINO F.R., *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2018.
- DE MARTINO F.R., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partitica*, Napoli, 2019.
- DE MINICO G., *La Costituzione difende il risparmio. E il legislatore?*, in *Associazione dei costituzionalisti.it*, 2002.
- DE SIERVO U., *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/1996, pp. 543-581.
- DE SIO G., *Due o tre cose che so dei governi tecnici*, in *Luiss Open*, 2 febbraio 2021.
- DE VALLES A., *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917.
- DE VALLES A., *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954, pp. 614-617.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 2023.
- DEIANA G., *Abbandono («Derelictio»)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958, pp. 5-16.

- DELL'ATTI L., *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell'Organo Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 2022.
- DELLEDONNE G., *Dissolution of the Legislative Body*, in *Max Planck Encyclopedia entries*, 2017.
- DELLEDONNE G., *I Presidenti Leone e Pertini di fronte alla Costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 503-518.
- DELLEDONNE G.-GORI L., *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, pp. 321-353.
- DESCHOUWER K., *The Politics of Belgium. Governing a Divided Society*, Londra, 2012.
- DI ANDREA C., *Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 2013, pp. 795-927.
- DI CIOLO V.-CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2013.
- DI COSIMO G., *Trasformazioni partitiche*, in *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, vol. I, Napoli, 2020, pp. 595-599.
- DI MARZIO F., *Il diritto negoziale della crisi d'impresa*, Milano, 2011.
- DI PORTO V.-PIANA A., *Giovanni Gronchi: il desiderio di essere protagonista*, in *Nuova Antologia*, vol. 632 – Fasc. 2310 (aprile-giugno 2024), pp. 15-52.
- DI RAIMO R., *Ufficio di diritto privato, natura del «potere» dispositivo, e fondamento variabile dell'iniziativa negoziale*, in CICCARELLO S.-GORASSINI A.-TOMMASINI R. (a cura di), *I Maestri italiani del diritto civile. Salvatore Pugliatti*, Napoli, 2016, pp. 457-477.
- DI SANTAROSA S., *Storia della rivoluzione piemontese del 1821*, Torino, 1850.
- DICKMANN R.-STAIANO S. (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano, 2008.
- DINAS E., *The Electoral System*, in FEATHERSTONE K.-SOTIROPOULOS D.A. (a cura di), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford, 2020, pp. 204-218.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985.
- DOGLIANI M., *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 221-246.
- DOMENICHELLI L., *Il ruolo della Corona nella Costituzione federale belga del 1993*, in *Il Politico*, n. 4/1994, pp. 691-726.
- DOMINEDÒ F.M., *Saggio sul potere presidenziale*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, 1958, pp. 203-227.
- DONATI D., *Atto complesso, autorizzazione e approvazione*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. XII, 1903, pp. 3-104.
- DONATI D., *Elementi di diritto costituzionale*, Padova, 1932.
- DONATI D., *Divisione e coordinamento dei poteri nello Stato fascista*, in *Archivio di diritto pubblico*, fasc. I/1938, pp. 1-15.
- DONATI D., *Il Governo del Re nella classificazione delle forme di governo*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1938, pp. 514-529.

- DONATI F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, 1997.
- DONATO G., *Modello costituzionale dei partiti politici e sindacato giurisdizionale*, Napoli, 2021.
- DOWDING K.-DUMONT P. (a cura di), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londra, 2008.
- DUCCESCHI P., *Prerogative regie*, in *Il Digesto italiano*, vol. XIX parte I, Torino, 1909-1912, pp. 440-452.
- EINAUDI L., *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956.
- ELIA L., *Appunti sulla formazione del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 1170-1208.
- ELIA L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958 (ora in IDEM, *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 2005, pp. 3-204).
- ELIA L., *Amministrazione ordinaria degli organi costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. II, 1958, pp. 219-231.
- ELIA L., *Sulla «ordinaria amministrazione» degli organi costituzionali*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. CLIV, fasc. 1-2, 1958, pp. 89-156.
- ELIA L., *Carattere delle dimissioni del Governo Zoli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, p. 369.
- ELIA L., *Dimissioni di ministri, crisi e rimpasto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 395-398.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, 1970, pp. 634-675.
- ELIA L., *I «ruoli» del Presidente della Repubblica*, in *Giustizia e Costituzione*, nn. 1-2/1973, pp. 87-90.
- ELIA L., *Il Presidente iracondo e i limiti della sua responsabilità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2004, pp. 1608-1613.
- ELIA L., *Interpretazioni sbagliate*, in *Corriere della Sera*, 6 giugno 2007, ora in *Astrid-online.it*.
- ELIA L., *La «lettera» di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, vol. I, Milano, 2007, pp. 267-273.
- ELIA L., *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, in *Studi in onore di Nicolò Lipari*, vol. I, Milano, 2008, pp. 877-892.
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in IDEM, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pp. 1-15.
- ESPOSITO C., *I partiti nella costituzione italiana*, in IDEM, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, pp. 215-243.
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 224-246.
- ESPOSITO C., *Il Capo dello Stato parlamentare*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. I, Milano, 1960, pp. 761-784.
- ESPOSITO C., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 285-297.
- ESPOSITO M., *Profili costituzionali dell'autonomia privata*, Padova, 2003.

- ESPOSITO M., *Cause e sintomi di metamorfosi costituzionale nella formazione del governo Monti*, in ESPOSITO M.-LOIODICE A.-LOIODICE I.-TONDI DELLE MURA V., *Temi di diritto costituzionale*, Torino, 2013, pp. 32-42.
- ESPOSITO M., *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- ESPOSITO M., *Considerazioni sugli effetti (ri)organizzativi della l. cost. n. 1/2012*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 5/2019.
- ESPOSITO M., *I d.d.l. di ratifica del Protocollo 16 della CEDU: un altro caso di revisione costituzionale per legge ordinaria*, in *Diritti fondamentali*, n. 2/2019.
- ESPOSITO M., *(Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione peregrativa al consolidamento egemonico dei "più uguali" (a margine della sentenza del BVerG 5 maggio 2020)*, Napoli, 2021.
- FABBRINI S., *Politica Comparata*, Roma-Bari, 2008.
- FABBRINI S., *Tecnici al governo e governi tecnici: alcune riflessioni comparative sull'Italia*, in *Ventesimo secolo*, 14:36, 2015, pp. 65-79.
- FABIANI M., *Il concordato preventivo*, Bologna, 2014.
- FABRIZZI F., *Dal Governo Pella al Fanfani I. Einaudi e il fallimento della "legge truffa"*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 132-153.
- FABRIZZI F.-POGGI A.M., *Il Governo Draghi, il "governo dei due Presidenti"*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. II, Torino, 2022, pp. 1076-1106.
- FABRIZZI F.-PITRUZZELLA G.-POGGI A.M.-TONDI DELLA MURA V.-VARI F. (a cura di), *Riforme istituzionali e forme di governo*, Torino, 2023.
- FADDA C., *Sulla teoria delle rinunzie nel diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, parte I, 1909, pp. 23-28.
- FALZEA A., *Capacità (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 8-47.
- FALZONE V., *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. II, Milano, 1958, pp. 445-475.
- FALZONE V.-PALERMO F.-COSENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1969.
- FARAGUNA P., *Il Presidente della Repubblica. Un'istituzione pesante alle prese con la leggerezza del web*, in CHINNI D. (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, 2019, pp. 59-76.
- FARINI L.C., *Storia d'Italia dall'anno 1814 sino a' giorni nostri*, vol. II, Torino, 1859.
- FASO I., *Cronaca di una crisi di governo: la formazione del terzo governo Moro*, in *Il Politico*, n. 2/1966, pp. 276-292.
- FENIELLO A.-PRIGLIANO M., *Papa, non più papa. La rinuncia pontificia nella storia e nel diritto canonico*, Roma, 2023.
- FERRACIU A., *La consuetudine costituzionale*, Torino, 1919.
- FERRARA G., *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, 1965.
- FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Milano, 1976.
- FERRARA G., *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000.

- FERRARA G., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2011.
- FERRARA M., *Capo dello Stato vincoli europei e obblighi internazionali. Nuove mappe della garanzia presidenziale*, Napoli, 2018.
- FERRARA M., *Continuità e politica estera. Appunti preliminari*, in *il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, Napoli, 2022, pp. 79-94.
- FERRARA M., *L'attività di tutoraggio costituzionale del Presidente Mattarella sul Governo Draghi al tempo del "riformismo vincolato"*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022.
- FERRARI C., *Rinunzia (Diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991.
- FERRARI G., *L'impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali e la categoria giuridica della provvisorietà*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1967, pp. 815-865.
- FERRARI G.F.-CUOCOLO L.-POLLICINO O.-VEDASCHI A., *Diritto pubblico*, Milano, 2020.
- FERRARI ZUMBINI R., *Tra idealità e ideologia. Il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Torino, 2008.
- FERRARI ZUMBINI R., *Torino (1848-1849) come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare*, in *Scritti in onore di Nicola Picardi*, tomo II, Pisa, 2016, pp. 1147-1162.
- FERRARI ZUMBINI R., *Tra norma. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, 2016.
- FERRARI ZUMBINI R.-STOLFI G.-CARNIMEO L., *Senato segreto*, Macerata, 2021.
- FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, Milano, 1960.
- FILIPPI S., *La funzione di governo nell'esperienza costituzionale italiana. Genealogia e sviluppi*, Napoli, 2023.
- FIORAVANTI M., *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in MAZZACANE A. (a cura di), *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in Italia fra Otto e Novecento*, Napoli, 1986, pp. 310-346.
- FIORAVANTI M., *Le potestà normative del governo dalla Francia d'ancien régime all'Italia liberale*, Milano, 2009.
- FIORILLO M., *Il Capo dello Stato*, Bari-Roma, 2002.
- FITTING H., *Questiones de iuris subtilitatibus des Irnerius. Zur zweiten Säcularfeier der Universität zu Halle als Festschrift ihrer juristischen Facultät*, Berlino, 1894.
- FLORIDIA G., *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corriere giuridico*, n. 3/1994, pp. 261-266.
- FORTI U., *"Atto" e "procedimento" amministrativo*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti*, vol. I, Padova, 1931, pp. 441-466.
- FRANCAVIGLIA M., *La formazione del primo Governo Cossiga: spunti ricostruttivi di un Governo "a doppia fiducia"*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 548-566.
- FRATTINI F., *L'articolo 94 della Costituzione*, in *Lamagistratura.it*, 20 maggio 2022.
- FRAU M., *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2017.
- FRAU M., *Il caso Savona: la progressiva deriva dualistica del potere presidenziale di nomina dei ministri e i suoi potenziali riflessi sulla struttura del regime parlamentare italiano*, in APOSTOLI A.-GORLANI M. (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, pp. 91-114.
- FRAU M., *La funzione (fraitessa) della sfiducia costruttiva*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023.
- FROMM E., *Il coraggio di essere*, Bellinzona, 1994.

- FROMM E., *Fuga dalla libertà*, Segrate, 2022.
- FROSINI T.E. (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004.
- FROSINI T.E., *Scioglimento (delle assemblee parlamentari)*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5461-5470.
- FROSINI T.E., *Il potere di scioglimento: formalmente presidenziale, sostanzialmente governativo*, in *Federalismi*, n. 4/2011.
- FROSINI T.E., *Anatomia e anomalia di un governo tecnico*, in *Ianus*, n. 7/2012, pp. 267-278.
- FROSINI T.E., *La dimensione costituzionale del consenso popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2022, pp. 25-35.
- FROSINI T.E., *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2023, pp. 7-17.
- FROSINI T.E.-PETRILLO P.L., *Verso una interpretazione maggioritaria del potere di scioglimento delle Camere*, in *Diritto e società*, n. 2/2005, pp. 137-176.
- FROSINI T.E.-PETRILLO P.L., *Art. 88*, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, pp. 1712-1731.
- FROSINI V., *Osservazioni sulla struttura giuridica d'ufficio*, in *Rivista di diritto civile*, parte I, 1964, p. 141-149.
- FURLAN F., *Crisi di governo e regolarità della politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2005, pp. 636-639.
- FURLAN F., *Presidenti delle Camere e Presidente della Repubblica*, in GIANFRANCESCO E.-LUPO N.-RIVOSECCHI G. (a cura di), *I Presidenti di Assemblée parlamentare*, Bologna, 2014, pp. 289-309.
- FURLAN F., *Da Palazzo Chigi alla Presidenza della Repubblica? Un groviglio istituzionale*, in *Rivistailmulino.it, Speciale Quirinale 2022*.
- FURNO E., *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021.
- FUSARO C., *La prassi più recente della presidenza Cossiga*, in *Diritto e società*, n. 1/1992, pp. 115-136.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2003.
- FUSARO C., *Lezioni da una crisi di governo un po' vera un po' inutile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2005, pp. 631-636.
- FUSARO C., *La formazione del governo Monti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2012, pp. 391-394.
- FUSARO C., *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, pp. 47-59.
- FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2015, pp. 431-555.
- FUSCO A., *Sulla effettiva vigenza dell'art. 88 c. I, ultima parte, della Costituzione*, in RUGGERI A. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 457-463.
- GALASSO G., *Il presidente e la storia della Repubblica*, in CASSESE S.-GALASSO G.-MELLONI A. (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, tomo I, Bologna, 2018, pp. 3-32.
- GALATERIA L., *Gli organi collegiali amministrativi*, Milano, 1975.

- GALBUSERA M., *Identità come organizzazione: i partiti politici e la sfida della loro democratizzazione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023.
- GALEOTTI S., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949.
- GALEOTTI S., *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 della Costituzione): spunti ricostruttivi e critici*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1950, pp. 48-72.
- GALEOTTI S., *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale (artt. 135 e 89 Cost.)*, in *Il Foro padano*, parte IV, 1951, pp. 219-236.
- GALEOTTI S., *Osservazioni sul concetto di procedimento giuridico*, in *Jus*, n. 4/1955, pp. 502-565.
- GALEOTTI S., *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957.
- GALEOTTI S., *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 319-348.
- GALEOTTI S., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963.
- GALEOTTI S., *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo (nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione)*, in *Diritto e società*, n. 3/1979, pp. 443-473.
- GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 17-46.
- GALEOTTI S.-PEZZINI B., *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, 1996, pp. 417-489.
- GALGANO F., *Il negozio giuridico*, Milano, 2002.
- GALIZIA M., *Nomina e fiducia*, in *Nuova rassegna di legislazione e giurisprudenza*, 1954, pp. 993-1007; 1073-1086.
- GALIZIA M., *Crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XI, Milano, 1962, pp. 367-393.
- GALIZIA M., *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972.
- GALIZIA M., *Caratteri e limiti del rimpasto ministeriale*, in *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. II, Milano, 1973, pp. 257-271.
- GALIZIA M., *Ricordi di Giuseppe Capograssi, maestro di diritto e di cattolicesimo liberale*, in *Il Politico*, n. 3/2003, pp. 381-433.
- GALLI G., *Dal bipolarismo imperfetto alla possibile alternativa*, Bologna, 1975.
- GALLIANI D., *I giuristi e il ruolo del Capo dello Stato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 15 luglio 2011.
- GALLIANI D., *Il capo dello Stato e le leggi*, 2 voll. Milano, 2011.
- GÄNSWEIN G., *Nient'altro che la verità. La mia vita al fianco di Benedetto XVI*, Milano, 2023.
- GARDINI G., *L'atto amministrativo cd. "recettizio" e la sua comunicazione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1995, pp. 371-413.
- GATTO E., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 1954, pp. 51-64.
- GENTILE E., *25 luglio 1943*, Bari-Roma, 2018.
- GIAMPICCOLO G., *La dichiarazione recettizia*, Milano, 1959.
- GIAMPICCOLO G., *Dichiarazione recettizia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 384-390.
- GIAMPIERETTI M., *Il principio costituzionale dell'«onore» [art. 54, comma 2, Cost.] e la sua efficacia prescrittiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2024, pp. 335-372.

- GIANELLO S., *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018.
- GIANFRANCESCO E., *Il ruolo dei Presidenti delle Camere tra soggetti politici e arbitri imparziali*, in GIANFRANCESCO E.-LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 11-29.
- GIANFRANCESCO E.-LUPO N.-RIVOSECCHI G. (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Bologna, 2014.
- GIANNETTO M., *Governo e Presidente della Repubblica. Dettato costituzionale*, in CASSESE S.-MELLONI A.-PAJNO A. (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, tomo II, Bologna, 2022, pp. 1453-1517.
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939.
- GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I (unico pubblicato), Milano, 1950.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993.
- GIANNITI L.-LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2023.
- GIANTURCO E., *Sistema di diritto civile italiano*, Napoli, 1909.
- GIGLIOTTI V., *La renuntiatio Papae nella riflessione giuridica medievale*, in *Rivista di Storia del diritto italiano*, 2006, pp. 291-401.
- GIMÉNEZ GLUCK D., *El bloqueo, evitable, de la formación del gobierno: una propuesta de reforma del procedimiento de investidura*, in *Revista de Derecho Político*, n. 99 (2017), pp. 301-324.
- GIOLITTI G., *Memorie della mia vita*, vol. II, Milano, 1922.
- GIORGIANI M., *Causa del negozio giuridico (dir. priv.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, 1960, pp. 547-576.
- GIOVANNINI E., *I ministri tecnici non esistono*, Bari-Roma, 2023.
- GIUFFRÈ F.-NICOTRA I.A.-PATERNITI F., *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2022.
- GIULIANI A., *Studio storico del diritto e studio dell'esperienza giuridica*, in *Jus*, n. 4/1955, pp. 472-489.
- GIUPPONI T.F., *Le "esternazioni" di Cossiga di fronte alla Corte di Cassazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2000, pp. 643-646.
- GIUPPONI T.F., *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 luglio 2006.
- GORLA G., *L'atto di disposizione dei diritti*, in *Annuali della Regia Università di Perugia*, Padova, 1936, pp. 3-136.
- GORLANI M., *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.
- GOZZI G., *La crisi della dottrina dello Stato nell'età di Weimar*, in GOZZI G.-SCHIERA P. (a cura di), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, 1995, pp. 131-176.
- GRANDI D., *25 luglio. Quarant'anni dopo*, Bologna, 1983.
- GRASSO G., *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2016.
- GRASSO G., *I diritti della sfera politica*, in BENVENUTI M.-BIFULCO R. (a cura di), *I diritti e doveri costituzionali*, Trattato di diritto costituzionale, vol. III, Torino, 2022, pp. 355-397.

- GRASSO G., *La chiave a stella del Presidente: la prima Presidenza di Sergio Mattarella e l'evoluzione della forma di governo in Italia*, in PARIS S. (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022, pp. 149-163.
- GRASSO P.G., *Note in tema di dimissioni del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1979, pp. 162-177.
- GRISOLIA M., *In tema di competenza amministrativa del Presidente della Repubblica*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. II, Milano, 1965, pp. 21-92.
- GRISOLIA M.C., *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986.
- GRISOLIA M.C., *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.
- GRONDONA M., *Sfiducia nel diritto e fiducia nei giuristi? Il ruolo sociale del giurista contemporaneo: tra scienza, cultura, impegno, civismo, religiosità, misticismo*, in *Accademia*, n. 4/2024, pp. 369-377.
- GROSSI P., *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017.
- GROSSI PIER., *Appunti in tema di giuramento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1968, pp. 1316-1370.
- GROSSI PIER., *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 144-160.
- GROSSO E., *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024.
- GROTTARELLI DE' SANTI G., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XVI, Roma, 1989.
- GRUMM J.G., *Theories of electoral systems*, in *Midwest journal of political science*, 2:4, 1958, pp. 357-376.
- GUALTIERI A.M., *La supplenza nell'organizzazione amministrativa*, in *Il Foro amministrativo*, I, 1990, pp. 562-585.
- GUARINO G., *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1946, pp. 61-76.
- GUARINO G., *Lo scioglimento del Parlamento nel progetto per la nuova Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, III, 1947, pp. 155-174.
- GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1951, pp. 903-992.
- GUARINO G., *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il Foro italiano*, n. 5/1953, pp. 89-102.
- GUARINO G., *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, vol. II, Milano, 1960, pp. 1033-1049.
- GUARINO G., *Tecnici e politici nello Stato contemporaneo*, in IDEM, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, pp. 5-29.
- GUARINO G., *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1990 (ed. orig. 1948).
- GUARINO G., *La sentenza del Bundesverfassungsgericht del 30 giugno 2009 sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell'Unione europea*, in *Astrid.it*.
- GUASTINI R., *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011.
- GUZZETTA G.-MARINI F.S., *Diritto pubblico italiano ed europeo*, Torino, 2022.

- HAIDER-QUERCIA U., *Il Presidente della Repubblica Federale Tedesca: tendenze recenti, in il Filangieri. Quaderno 2023. Capo dello Stato e forme di governo. Vent'anni di trasformazioni*, Napoli, 2023, pp. 37-54.
- HAURIOU M., *Précis de droit administratif et de droit public général*, Parigi, 1903.
- HELLER H., *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988.
- HERDE P., *Celestino V*, in AA.VV., *La crisi del Trecento e il papato avignonese (1274-1379)*, Cinisello Balsamo, 1994, pp. 93-127.
- HOBBS T., *Leviatano*, Milano, 2001.
- IACCARINO G., *La rinuncia nel diritto italiano*, Napoli, 2020.
- IACOMETTI M., *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, 2001.
- IACOVISSI V., *Il semestre bianco. La vicenda costituzionale e le attuali prospettive*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2023, pp. 729-758.
- IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari*, Milano, 2015.
- IBRIDO R., *Un esecutivo elettorale privo di "oggetto di fiducia": il Governo Fanfani VI*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. II, Torino, 2022, pp. 666-682.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Dissolution of Parliament*, Stoccolma, 2017.
- IORIO G.-ZICCHITTO P. (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, 2021.
- JELLINEK G., *Sistema dei diritti pubblici subbietivi*, Milano, 1912.
- JORIO A.-SASSANI B. (diretto da), *Trattato delle procedure concorsuali*, Milano, 2014.
- KANTOROWICZ E. H., *I due corpi del Re*, Torino, 2012.
- KANTOROWICZ H., *Studies in the Glossators of the Roman Law. Newly Discovered Writings of the Twelfth Century*, Cambridge, 1938.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1954.
- KELSEN H., *Chi deve essere il custode della Costituzione*, in IDEM, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, pp. 229-291.
- KELSEN H., *Problemi fondamentali della dottrina del diritto pubblico esposti a partire dalla dottrina della proposizione giuridica*, Napoli, 1997.
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Torino, 2000.
- KELSEN H., *Lo Stato come integrazione*, Milano, 2001.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, in IDEM, *La democrazia*, Bologna, 2010, pp. 41-152.
- LA FAUCI E., *I conflitti sollevati dai parlamentari a seguito dell'ordinanza n. 17/2019: tanto rumore per nulla?*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021.
- LABRIOLA S., *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1979, pp. 178-215.
- LABRIOLA S., *Ancora in tema di cd. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, pp. 567-584.

- LABRIOLA S., *Impedimento del Presidente della Repubblica, supplenza, dimissioni del governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 56-57, 1982, pp. 31-45.
- LABRIOLA S., *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del secondo Governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1983, pp. 802-824.
- LABRIOLA S., *Crisi di governo, patti di coalizione, riforme elettorali (Note critiche sugli aspetti costituzionali della crisi del primo governo Craxi del 27 giugno 1986)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1986, pp. 1937-1989.
- LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986.
- LABRIOLA S., *Crisi di governo, crisi del procedimento, o crisi della forma di governo?*, in *Diritto e società*, n. 4/1989, pp. 619-666.
- LABRIOLA S., *“Ritorno alla Costituzione” o mutamenti taciti? Il caso del potere presidenziale di nomina dei ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1994, pp. 27-51.
- LABRIOLA S., *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997.
- LABRIOLA S., *Il Presidente della Repubblica: da garante ad arbitro?*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004, pp. 1213-1241.
- LABRIOLA S., *Il premierato: un rimedio contro il trasformismo*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, pp. 807-824.
- LABRIOLA S., *La controfirma del decreto presidenziale di scioglimento delle Camere e la responsabilità del Governo. Appunti sulla legalità costituzionale*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, pp. 441-466.
- LACAVA C., *Forme e prassi dell'incarico*, in CASSESE S.-MELLONI A.-PAJNO A. (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, tomo II, Bologna, 2022, pp. 1519-1543.
- LAFERRIERE M.F., *Cours de droit public et administratif*, Parigi, 1841.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981.
- LANCHESTER F., *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1994, pp. 7-25.
- LANZAFAME A.G., *La vis expansiva della rappresentanza*, Torino, 2019.
- LAQUIEZE A., *Adolphe Thiers théoricien du régime parlementaire: ses articles dans “Le nationale” en 1830*, in *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, n. 5 (1997), pp. 59-88.
- LAURI G., *La direttiva Draghi sul disbrigo degli affari correnti. Note minime*, in *Osservatorio sulle fonti*, Rubrica Interna corporis, n. 3/2022.
- LAURO A., *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, Bari, 2020.
- LAUVAUX P.-LE DIVELLEC A., *Les grandes démocraties contemporaines*, Parigi, 2015.
- LAVAGNA C., *Contributo alla determinazione dei rapporti giuridici fra capo del governo e ministri*, Roma, 1942.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979.
- LAVAGNA C., *Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*, in *Il Politico*, nn. 1-2/1981, pp. 157-166.
- LE GOFF J., *Il re nell'Occidente medievale*, Roma-Bari, 2008.
- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989.
- LENOCI V., *Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni*, in *Diritto dell'informazione e informatica*, nn. 4-5/1994, pp. 749-756.

- LENOCI V., *Il concordato preventivo e gli accordi di ristrutturazione dei debiti*, Milano, 2010.
- LEONE S., *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, Milano, 2016.
- LEONE S., *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2018, pp. 339-356.
- LEONE S., *Un mandato esplorativo condizionato alla presidente del Senato... e poi... al presidente della Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 685-689.
- LESSONA S., *La divisione dei poteri (appunti terminologici)*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1944-1946, pp. 11-16.
- LETTIERI L.R., *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma, 1951.
- LEYLAND P., *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Londra, 2021.
- LIBERTINI M., *Accordi di risanamento e ristrutturazione dei debiti e revocatoria*, in DI MARZIO F.-MACARIO F. (a cura di), *Autonomia negoziale e crisi d'impresa*, Milano, 2010, pp. 359-393.
- LIJPHART A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.
- LIPPOLIS V., *La parlamentarizzazione della crisi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1981, pp. 145-154.
- LIPPOLIS V., *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2007, pp. 342-344.
- LIPPOLIS V., *La crisi del secondo governo Prodi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2008, pp. 375-380.
- LIPPOLIS V., *Le procedure parlamentari del rapporto fiduciario*, in MARTINES T.-SILVESTRI G.-DECARO C.-LIPPOLIS V.-MORETTI R. (a cura di), *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, pp. 232-266.
- LIPPOLIS V.-PITRUZZELLA G., *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2007.
- LIPPOLIS V.-SALERNO G.M., *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.
- LO CASCIO G., *Il concordato preventivo e le altre procedure di crisi*, Milano, 2017.
- LOCKE J., *Saggio sul governo civile*, Torino, 1925.
- LOMBARDI G., *Giuramento (dir. pubbl.)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1961, pp. 361-375.
- LOMBARDI G., *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1981, pp. 1283-1298.
- LONG G., *Crisi "parlamentari" vere e false*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1982, pp. 663-669.
- LONGI V., *Sulle mozioni e gli ordini del giorno di fiducia e di sfiducia*, in IDEM, *Scritti vari in materia costituzionale e parlamentare*, Milano, 1953, pp. 29-31.
- LUCATELLO G., *L'esercizio dei poteri del Capo dello Stato nel governo parlamentare*, Padova, 1955.
- LUCATELLO G., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo: aspetti giuridici*, in AA.VV., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di governo*, Firenze, 1991, pp. 7-17.

- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991.
- LUCIANI M., *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corriere giuridico*, n. 2/2007, pp. 190-198.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, pp. 538-596.
- LUCIANI M., *La gabbia del Presidente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013, pp. 513-530.
- LUCIANI M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.
- LUCIANI M., *Partiti e forma di governo*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3/2018.
- LUCIANI M., *Presentazione del Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- LUCIANI M., *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023.
- LUCIANI M., *Questioni generali sulla forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024.
- LUCIANI M., *Appunti per l'audizione innanzi la 1^a Commissione – Affari costituzionali – della Camera dei deputati – 18 luglio 2024*, in *Camera.it*.
- LUCIANI M.-VOLPI M. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997.
- LUCIFERO F., *L'ultimo Re*, Milano, 2002.
- LUCIFREDI P.G., *Contributo ad una classificazione sistematica delle crisi di governo in un regime parlamentare*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 11/1962, pp. 1334-1340.
- LUCIFREDI R., *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto Albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Milano, 1952.
- LUCIFREDI R., *Elementi di diritto pubblico*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1976.
- LUPU N., *I "governi tecnici" nell'esperienza repubblicana italiana*, in *Ventunesimo Secolo*, 14:36 (2015), pp. 9-37.
- LUPU N., *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2015, pp. 57-120.
- LUPU N., *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, in *Federalismi*, n. 22/2017.
- LUPU N., *Su governi tecnici, governi neutrali, e sulle loro strutture tecniche*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, pp. 315-325.
- LUPU N., *Le mozioni di sfiducia al singolo Ministro e la forma di governo parlamentare (alla luce della vicenda Bonafede)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 207, 2021, pp. 37-48.
- LUPU N., *L'art. 11 come "chiave di volta" della Costituzione vigente*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2021, pp. 379-418.
- LUPU N., *Un governo "tecnico-politico"? Sulle costanti nel modello dei governi "tecnici", alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8/2021.
- LUPU N., *L'art. 11 della Costituzione e l'appartenenza dell'Italia all'Alleanza atlantica*, in *il Filangieri. Quaderno 2022. Costituzione e relazioni internazionali*, Napoli, 2022, pp. 19-36.

- LUPU N., *Innovatività e impatto di oltre cinquanta anni di attività scientifica, a cavallo tra università e istituzioni. Recensione ad A. Manzella, Passaggi costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, pp. 1-432, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2023.
- LUPU N., *La «super clausola europea» contenuta nell'art. 11 della Costituzione italiana e il contrasto di ogni ipotesi di «Italexit» con i principi supremi*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2023, pp. 211-239.
- LUPU N., *Parliamentary studies between sectionalism and universalism*, in *The International Journal of Parliamentary Studies*, n. 2/2023, pp. 151-155.
- LUPU N., *Revisioni costituzionali «puntuali» e «a tappe» della forma di governo. Perché no?*, in *Federalismi – Paper*, 7 giugno 2023.
- MACCABIANI N., *Il Presidente e l'Europa*, in APOSTOLI A.-GORLANI M. (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, pp. 251-272.
- MACCANICO A., *Con Pertini al Quirinale. Diari 1978-1985*, Bologna, 2014.
- MACIOCE F., *Rinuncia (Diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XL, Milano, 1989, pp. 923-951.
- MACIOCE F., *Ufficio (Diritto privato)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 641-669.
- MAESTRI G., *Il Governo Dini: una maggioranza a tutti i costi?*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. II, Torino, 2022, pp. 793-813.
- MAINARDIS C., *Il ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1997, pp. 2817-2873.
- MAJORANA A., *Del parlamentarismo*, Roma, 1885.
- MALFATTI E., *La «doppia» pronuncia sul «caso Cossiga»: di molte strade percorribili, la Corte non sceglie la più lineare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2004, pp. 1625-1635.
- MALVICINI M., *La funzione di controllo del Parlamento nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 2022.
- MAMMARELLA G.-CACACE P., *Il Quirinale*, Bari-Roma, 2011.
- MANCINI M.-GALEOTTI U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.
- MANETTI M., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, pp. 137-170.
- MANFREDI C., *Enrico Cialdini. Note biografiche*, Roma, 1892.
- MANFRELOTTI R., *Profili costituzionali del Governo tecnico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013.
- MANFRELOTTI R., *Art. 47*, in CLEMENTI F.-CUOCOLO L.-ROSA F.-VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. I, Bologna, 2021, pp. 312-317.
- MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973.
- MANZELLA A., *Note sulla questione di fiducia. Ancora sui rapporti fra maggioranza e opposizione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 5-6, 1962, pp. 250-305.
- MANZELLA A., *Il tentativo La Malfa*, Bologna, 1980.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003.
- MANZELLA A., *Il Presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2021.

- MARANINI G., *La questione costituzionale*, in *La Nazione*, 26 febbraio 1960.
- MARANINI G., *Costituzione e crisi di governo*, in *La Nazione*, 4 novembre 1961.
- MARANINI G., *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963.
- MARANINI G., *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Firenze, 1967.
- MARCHI T., *Il Capo dello Stato nel governo parlamentare*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1923, pp. 265-289.
- MARCHI T., *Il Capo dello Stato* in CALAMANDREI P.-LEVI A. (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, pp. 105-124.
- MARCHI T., *Il Governo*, in CALAMANDREI P.-LEVI A. (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, pp. 125-154.
- MARINI F.S., *Il principio di continuità degli organi costituzionali*, Milano, 1997.
- MARINI F.S., *Controfirma ministeriale e irresponsabilità del Presidente della Repubblica nell'esercizio del potere di esternazione*, *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2000, pp. 3429-3444.
- MAROLDA G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Bologna, 2024.
- MARONE F., *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in *Gruppo di Pisa*, 1° novembre 2012.
- MARONGIU A., *Parlamenti e Governi nella storia costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1953, pp. 86-117.
- MARTINELLI C., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Milano, 2008.
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1956, pp. 100-190.
- MARTINES T., *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 134-171.
- MARTINES T., *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 136-161.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Milano, 2022.
- MARTINI P., *Memorie intorno alla vita del re Carlo Alberto*, Cagliari, 1850.
- MASINI P., *La mozione di sfiducia a singoli ministri*, in *Diritto e società*, n. 3/1982, pp. 407-450.
- MASTROPAOLO A., *L'enigma presidenziale*, Torino, 2017.
- MAZZIOTTI M., *Osservazioni sulla sentenza n. 1/2013, con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente della Repubblica nei confronti del Tribunale di Palermo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013, pp. 50-53.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4/1978, pp. 1307-1367.
- MAZZONI HONORATI M.L., *Note sul "governo privo di fiducia" nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1980, pp. 166-193.

- MCDONNELL D.-VALBRUZZI M., *Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments*, in *European Journal of Political Research*, n. 4/2014, pp. 654-671.
- MCILWAIN C.H., *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990.
- MELONI G., *I poteri del capo dello Stato e la responsabilità individuale dei ministri*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1948, pp. 281-287.
- MELONI G., *Il potere del Capo dello Stato di revocare i Ministri e la Corte costituzionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1957, pp. 321-330.
- MERLINI S., *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1982, pp. 7-32.
- MERLINI S., *Il governo costituzionale*, in ROMANELLI R. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Roma, 1995, pp. 3-72.
- MERLINI S., *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2008, pp. 605-611.
- MERLINI S.-TARLI BARBIERI G., *Il governo parlamentare in Italia*, Torino, 2017.
- MERUSI F., *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1980, pp. 153-187.
- MERUSI F., *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni «Trenta» all'«alternanza»*, Milano, 2001.
- MICELI V., *Le crisi di Gabinetto*, Milano, 1904.
- MICHELI G.A., *La rinuncia agli atti del giudizio*, Padova, 1937.
- MIGLIO G.F. (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983.
- MODUGNO F., *A mo' di introduzione. Considerazioni sulla "crisi" della legge*, in IDEM (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, pp. 1-72.
- MODUGNO F., *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Torino, 2005.
- MODUGNO F., *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell'ordinamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. 173/174, 2011, pp. 131-148.
- MODUGNO F., *Tanto rumore per nulla (o per poco)?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2013, pp. 1247-1286.
- MOHRHOFF F., *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, Roma, 1962.
- MOHRHOFF F., *Crisi di governo*, Roma, 1964.
- MONTECHIARI T., *I negozi unilaterali a contenuto negativo*, Milano, 1996.
- MORELLI A., *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 27 marzo 2013.
- MORELLI A., *La saggezza del Presidente: ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, in *Consulta Online*, 19 aprile 2013.
- MORETTI R., *Rubrica parlamentare*, in *Il Foro Italiano*, parte V, 1991, pp. 453-464.
- MORLINO L., *Governo tecnico e cittadini in Italia*, in www.fondazionebrunovisentini.eu.
- MORRONE A., *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013, pp. 287-316.
- MORRONE A., *Massima disponibilità del potere d'incarico? Appunti sulla discrezionalità del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 4/2018.
- MORRONE A., *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024.
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940.

- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1960.
- MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975.
- MORTATI C., *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* Milano, 2000 (ed. orig. 1931).
- MOSCA G., *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare: studi storici e sociali*, Palermo, 1884.
- MOSCARINI L.V., *Rinunzia (Diritto civile)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXVII, Roma, 1991.
- MOSCHELLA G., *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Santarcangelo di Romagna, 1999.
- MOTZO G., *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. CLII, 1957, pp. 19-81.
- MURA S., *Antonio Segni e i giurubblicisti. Carteggio sui poteri del Presidente della Repubblica*, Milano, 2024.
- NARDINI M., *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in CARAVITA B., FABRIZZI F., SALERNO G.M., LIPPOLIS V. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, I vol., Torino, 2022, pp. 173-183.
- NATALE A., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nell'attuazione dell'indirizzo politico determinato dal PNRR*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2024.
- NERGELIUS J., *Constitutional Law in Sweden*, Alphen aan den Rijn, 2015.
- NENNI P., *Gli anni del centro-sinistra – Diari 1957-1966*, Milano, 1982.
- NICOTRA I., *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi*, n. 24/2011.
- NICOTRA I., *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semi-presidenzialismo mite*, in GIUFFRÈ F.-NICOTRA I.A. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, 2012, pp. 19-48.
- NIGRO M., *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, 1996.
- NOCILLA D., *Le crisi di governo nella V legislatura durante la presidenza Saragat*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971, pp. 2744-2817.
- OCCHIOCUPO N., *Dalle dimissioni del Gabinetto Fanfani alla formazione del Governo Moro. Cronache di una crisi di Governo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, I, 1964, pp. 273-311.
- OCCHIOCUPO N., *Il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973.
- OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1/1985, pp. 102-114.
- OLIVETTI M., *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1993, pp. 599-619.
- OLIVETTI M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996.

- OLIVETTI M., *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1997, pp. 3141-3168.
- OLIVETTI M., *La transizione continua*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, pp. 620-621.
- OLIVETTI M., *Governare con l'aiuto del presidente*, in *Rivista Il Mulino*, n. 2/2012, pp. 233-241.
- OLIVETTI M., *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Amministrazione in Cammino*, 9 maggio 2014.
- OLIVETTI M., *Diritti fondamentali*, Torino, 2020.
- OLIVETTI M., *Articolo 88*, in CLEMENTI F.-CUOCOLO L.-ROSA F.-VIGEVANI G.E. (a cura di), *La Costituzione italiana*, vol. II, Bologna, 2021, pp. 192-200.
- OLIVETTI M., *La crisi di governo del 2019: dallo scioglimento mancato al rovesciamento delle alleanze*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. II, Torino, 2022, pp. 1050-1075.
- OLIVETTI M., *Il Cancelliere. Alcide De Gasperi Presidente del Consiglio, con particolare riguardo alle crisi di governo*, in *Federalismi*, n. 26/2023.
- ONIDA V., *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, pp. 165-190.
- ONIDA V., *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, pp. 674-676.
- OPPENHEIM F.E., *Dimensioni della libertà*, Milano, 1964.
- ORLANDO V.E., *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889.
- ORLANDO V.E., *La formazione del gabinetto nei governi parlamentari e una proposta di riforma*, in *Archivio di diritto pubblico*, fasc. IV/1894, pp. 241-248.
- ORLANDO V.E., *Studio intorno alla forma di Governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1951, pp. 5-45.
- ORRÙ R., *Note in tema di mandato esplorativo*, in *Diritto e società*, n. 4/1989, pp. 667-693.
- PACE A., *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, pp. 191-246.
- PACE A., *I limiti del potere*, Napoli, 2008.
- PADOA P., *Il Re nel governo rappresentativo*, Bologna, 1886.
- PAGLIARO A., *Usurpazione di potere politico o di comando militare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, pp. 1163-1167.
- PALADIN L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 675-711.
- PALADIN L., *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1982, pp. 309-327.
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, pp. 165-242.
- PALADIN L., *Forma italiana di governo ed appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1994, pp. 403-411.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998.

- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004.
- PALADIN L.-MAZZAROLLI L.A.-GIROTTI D., *Diritto costituzionale*, Torino, 2023.
- PALMA L., *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1881.
- PALMA L., *Questioni costituzionali*, Firenze, 1885.
- PANIZZA S., *Le dimissioni nel diritto costituzionale*, Pisa, 2018.
- PAOLANTONIO N., *Contributo sul tema della rinuncia in diritto amministrativo*, Napoli, 2003.
- PAOLI G., *Recesso (diritto civile)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XV, Torino, 1967, pp. 1027-1050.
- PARADISI B., *Appunti per un commento alle «Quaestiones de iuris subtilitatibus» («Exordium»)*, in IDEM, *Studi sul Medioevo giuridico*, vol. II, Roma, 1987, pp. 799-853.
- PARIS S. (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, 2022.
- PASQUINO G., *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, 3/1992, pp. 8-10.
- PASQUINO G., *I partiti e la formazione del governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2023, pp. 753-769.
- PASTORE F., *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino, 2012.
- PELLIZZONE I., *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011.
- PELLIZZONE I., *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del diritto. Potere e Costituzione*, Milano, 2023, pp. 877-909.
- PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, 2 voll., Padova, 1962.
- PERINI M., *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2013, pp. 99-140.
- PERLINGIERI P., *I negozi su beni futuri, vol. I, La compravendita di «cosa futura»*, Napoli, 2010 (ed. orig. Napoli, 1962).
- PERTICI A., *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- PERTICI A., *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022.
- PESCE E., *I rimedi dell'autonomia*, Pisa, 2022.
- PETRILLO P.L., *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2008, pp. 427-449.
- PETRONE B., *Le crisi di Gabinetto*, Roma, 1921.
- PETRUCCO N., *Le mozioni di fiducia al Governo Conte: rottura o discontinuità?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.
- PEZZINI B. (a cura di), *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale. Atti del Convegno e della Call for paper-Bergano, 15 dicembre 2022*, Torino, 2024.
- PIANA A., *Invito al Colle*, in *Nuova Antologia*, n. 1/2022, pp. 50-64.
- PIAZZA M., *Il Presidente della Repubblica è giuridicamente responsabile, in sede civile, per le sue «esternazioni» ingiuriose e/o diffamatorie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2000, pp. 2971-2983.
- PICCIRILLI G., *Il Presidente della Repubblica*, in ANGELINI F.-BENVENUTI M. (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, pp. 293-332.

- PICCIRILLI G., *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in IBRIDO R.-LUPO N. (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, pp. 387-411.
- PICCIRILLI G., *Europeizzazione dell'indirizzo politico? L'azione del governo tra istituzioni nazionali e UE*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2024, pp. 45-69.
- PIERINI A., *I Governi tecnici in Italia*, in VOLPI M. (a cura di), *Governi tecnici e tecnici al Governo*, Torino, 2017, pp. 78-86.
- PIGNATARO M., *La mobilità parlamentare al Senato. Uno sguardo alle riforme del regolamento del 2017 e del 2022*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2023.
- PINELLI C., *Governi populisti, governi tecnocratici, governi democratici*, in *Parolechiave*, n. 1/2013, pp. 137-148.
- PINELLI C., *Variazioni su stabilità e mutamento nel Diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- PINELLI C., *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- PINELLI C., *Diritto pubblico*, Bologna, 2022.
- PINELLI C., *Settantacinque anni di Costituzione. Intervista a Giuliano Amato*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2023, pp. 695-704.
- PINI O., *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Torino, 2020.
- PINTO F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, n. 2/1980, pp. 227-287.
- PIRAS S., *La rinuncia nel diritto privato*, in *Annuali Università di Camerino*, Napoli, 1940.
- PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Torino, 2012.
- PITRUZZELLA G., *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del Governo*, Padova, 1986.
- PITRUZZELLA G., *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 237-320.
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari 1996.
- PIZZOLATO F., *L'investitura popolare del sindaco come problema costituzionale: prima tappa della presidenzializzazione o elemento di un paradigma relazionale?*, in *Lo Stato*, vol. 14 (2020), pp. 129-153.
- PIZZOLATO F., *Il Presidente della Repubblica nella forma di Stato: le ragioni di un nesso trascurato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022.
- PIZZORUSSO A., *La discutibile immunità del Presidente linguacciuto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/1998, pp. 2852-2858.
- PODETTA M., *La sovraesposizione del Presidente Mattarella nella gestione delle crisi di governo durante il suo primo mandato*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2022.
- POGGI A., *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 5/2015.
- POLITI F., *Diritto pubblico*, Torino, 2024.
- POSTIGLIONE V. (a cura di), *Il Colle d'Italia. le firme del Corriere raccontano la corsa del Quirinale*, Milano, 2022.
- PREDIERI A., *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri. Parte I. Evoluzione dell'istituto. Formazione dell'organo*, Firenze, 1951.

- PREDIERI A., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991.
- PRETI L., *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954.
- PRODI P., *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna, 1992.
- PUGIOTTO A., *Dopo la sentenza n. 200/2006: un nuovo statuto per gli atti di clemenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2007, pp. 769-794.
- PUGLIATTI S., *Esecuzione forzata e diritto sostanziale*, Milano, 1935.
- PUGLIATTI S., *Programma introduttivo di un corso sulla rappresentanza in diritto privato*, in IDEM, *Studi sulla rappresentanza*, Milano, 1965, pp. 501-534.
- QUADRI R., *La rinuncia al diritto immobiliare. Spunti di riflessione sulla causa dell'atto unilaterale*, Napoli, 2018.
- QUIRINALE, *Comunicati stampa della Presidenza della Repubblica relativi alla formazione e alla crisi dei governi*, in *Quirinale.it*, 2021.
- RACAMIER P.C., *Di Psicoanalisi in Psichiatria*, Torino, 1985.
- RACCIOPPI F., BRUNELLI I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, 1909.
- RAE D.W., *The political consequences of electoral laws*, New Haven, 1971.
- RAGGI L., *Contributo alla dottrina delle rinunce nel diritto pubblico*, Roma, 1914.
- RAGGI L., *Sull'atto amministrativo (concetto, classificazione, validità)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, I, 1917, pp. 145-227.
- RANDAZZO B., *I poteri di nomina e le nomine dei presidenti*, in CASSESE S.-GALASSO G.-MELLONI A. (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, pp. 1091-1128.
- RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte I: Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giurisprudenza italiana*, IV, 1894, pp. 7-83.
- RANELLETTI O., *Teoria generale delle autorizzazioni e concessioni amministrative. Parte III. Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Rivista italiana scienze giuridiche*, 1896, ora in IDEM, *Scritti giuridici scelti. Gli atti amministrativi*, III, Napoli, 1992, pp. 237-653.
- REBUFFA G., *Lo Statuto Albertino*, Bologna, 2003.
- REDI C., *Il Governo Tambroni: momento politico di passaggio da coalizioni di centro o di centrodestra al centrosinistra e spartiacque istituzionale nella prassi dei rapporti Presidente-Parlamento-Governo*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 240-253.
- REINHARD W., *Storia dello Stato moderno*, Bologna, 2010.
- RENAN E., *Che cos'è una nazione*, Roma, 1994.
- RENZI G., *La lunga crisi e la formazione del primo Governo Andreotti*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 437-453.
- REPOSO A., *L'incarico per la formazione del governo nel presente contesto istituzionale transitorio*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, Milano, 1999, pp. 1363-1381.
- RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

- RESCIGNO G. U., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972.
- RESCIGNO G.U., Art. 86, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, pp. 83-133.
- RESCIGNO G.U., *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 1341-1369.
- RESCIGNO G.U., *Il “caso Mancuso”, ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, n. 1/1996, pp. 235-242.
- RESCIGNO G.U., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, pp. 499-526.
- RESCIGNO G.U., *Le crisi di governo: il quadro storico*, in VENTURA L. (a cura), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 3-31.
- RESCIGNO G.U., *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2006, pp. 2005-2017.
- RESCIGNO G.U., *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2007, pp. 319-344.
- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2011.
- RESCIGNO G.U., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in BALDASSARRE A., SCACCIA G. (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di Governo*, Roma, 2012, pp. 51-100.
- RESCIGNO G.U., *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 3/2012, pp. 333-355.
- RESCIGNO G.U., *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2/2018.
- RICCIARDI M., *Status. Genealogia di un concetto giuridico*, Milano, 2008.
- RIDOLA P., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2021.
- RIDOLFI A., *Le trasformazioni del regime parlamentare: riflessioni su questione di fiducia e sfiducia individuale al singolo ministro, rileggendo i lavori di Mario Galizia*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2/2022.
- RIGANO F., *La clausola “di cortesia” nella motivazione delle dimissioni del governo*, in VENTURA L. (a cura), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 281-296.
- RINALDI F.-RINALDI M., *Le mozioni di fiducia e di sfiducia nell'esperienza costituzionale italiana. Cenni storici e ricostruttivi*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2000, pp. 458-494.
- RIVOSECCHI G., *Il Presidente della Repubblica tra poteri “deformalizzati” e garanzia politica della Costituzione (breve riflessioni a margine di un volume curato da D. Paris)*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 1/2024.
- RIZZA G., *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Napoli, 1970.
- RIZZA G., *Il Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare: una rivisitazione*, in *Diritto e società*, n. 3/1992, pp. 407-428.
- RIZZO G., *Abdicazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Milano, 1958, pp. 56-58.
- RIZZO G., *La Repubblica presidenziale*, Milano, 1973.

- ROCCI L., *Vocabolario Greco-Italiano*, Roma, 2002.
- RODOMONTE M.G., *Multipartitismo "estremo" e accordi di coalizione. Aldo Moro e l'esperienza dei governi di "centro-sinistra organico"*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 345-379.
- RODRIGUEZ M., *Dalle dimissioni del quarto governo Andreotti alla formazione del quinto governo Andreotti e allo scioglimento delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, nn. 2-4/1979, pp. 133-161.
- ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione costituzionale dello Stato*, vol. I, Milano, 2018.
- ROMANO A.A., *La prorogatio negli organi costituzionali*, Milano, 1967.
- ROMANO A.A., *La formazione del governo*, Padova, 1977.
- ROMANO S., *Teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in *Primo trattato di diritto amministrativo diretto da V. E. Orlando*, vol. I, Milano, 1897, pp. 109-210.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1943.
- ROMANO S., *Principii di diritto costituzionale*, Milano, 1947.
- ROMANO SAL., *La revoca degli atti giuridici privati*, Padova, 1935.
- ROMANO SAL., *Introduzione allo studio del procedimento giuridico nel diritto privato*, Napoli, 2021 (ed. orig. Milano, 1961).
- ROMANUS, *Le crisi ministeriali e la crisi dello Stato*, in *Rivista di Roma. Politica, parlamentare, sociale, artistica*, fasc. XXVI-XXVII, anno IV (1-8 luglio 1900), pp. 565-569.
- ROMEO R., *Cavour e il suo tempo (1854-1861)*, Bari-Roma, 1984.
- ROPPO V., *Il contratto*, Milano, 2011.
- ROSA F., *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito*, Milano, 2012.
- ROSSANO C., *Partiti e Parlamento nello stato contemporaneo*, Napoli, 1972.
- ROSSANO C., *La consuetudine nel diritto costituzionale*, Napoli, 1992.
- ROSSI F., *La fiducia preventiva nel sistema statutorio*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, n. 6/1998, pp. 51-97.
- ROSSI F., *Saggio sul sistema politico dell'Italia liberale*, Soveria Mannelli, 2001.
- ROSSI L., *La parità giuridica dei poteri costituzionali nello Stato moderno*, in *Rivista di diritto pubblico*, parte I, 1936, pp. 57-72.
- ROSSI L., *Re*, in *Nuovo Digesto italiano*, vol. X, Torino, 1939, pp. 1171-1176.
- ROSSI P., *Storia d'Italia dal 1914 ai giorni nostri*, Milano, 1973.
- ROTELLI E., *La Presidenza del Consiglio dei ministri il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia, 1848-1948*, Milano, 1972.
- RUBECHI M., *Il diritto di voto: profili costituzionali e prospettive evolutive*, Torino, 2016.
- RUGGERI A., *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Milano, 1981.
- RUGGERI A., *Dall'affare Intersind alla «fiducia» senatoriale alla crisi di governo: le «tentazioni» istituzionali di un premier nel corso di una vicenda costituzionalmente anomala*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1982, pp. 1534-1569.
- RUGGERI A., *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990.
- RUGGERI A., *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, n. 1/2000, pp. 27-80.

- RUGGERI A., *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in VENTURA L. (a cura), *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 33-89.
- RUGGERI A., *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. II, Napoli, 2009, pp. 693-724.
- RUGGERI A. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011.
- RUGGERI A., *Art. 94 della Costituzione vivente: “Il Governo deve avere la fiducia dei mercati” (Nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi*, n. 23/2011.
- RUGGERI A., *La singolare trovata del Presidente Napolitano per uscire dalla crisi di governo (a proposito della istituzione di due gruppi di esperti col compito di formulare “proposte programmatiche”)*, in *Consulta Online*, 1° aprile 2013.
- RUGGERI A., *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018.
- RUGGERI A., *Le inutili dimissioni di cortesia di Draghi*, in *Lacostituzione.info*, 4 febbraio 2022.
- RUGGERI A., *Ha una forma la forma di governo*, in *Consulta Online*, n. III/2023.
- SAITTA A., *Dieci “saggi” esploratori*, in *Consulta Online*, 5 aprile 2013.
- SALEMI G., *Il Capo dello Stato nelle Costituzioni delle Repubbliche del dopoguerra*, Palermo, 1935.
- SALERNO G., *Art. 47*, in CRISAFULLI V.-PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 318-321.
- SALERNO G.M., *Art. 88*, in CRISAFULLI V.-PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, pp. 547-551.
- SALERNO G.M., *Presidente della Repubblica*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Milano, 2006, pp. 4448-4459.
- SALERNO G.M., *Il conferimento dell’incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 4/2018.
- SALMONI F., *Stabilità finanziaria, unione bancaria e Costituzione*, Milano, 2019.
- SALMONI F., *Indirizzo politico economico e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024.
- SANDULLI A., *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, vol. II, Milano, 2003, pp. 1035-1342.
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959 (ed. orig. 1940).
- SANDULLI A.M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista Amministrativa*, I, 1950, pp. 149-166.
- SANDULLI A.M., *Procedimento amministrativo*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Torino, 1966, pp. 1021-1026.
- SANDULLI N., *Il Capo dello Stato e le crisi di governo*, Napoli, 1981.
- SANTINI G., *Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia*, in *BioLaw Journal, Special Issue*, n. 1/2020, pp. 51-59.

- SANTINI G., *La direttiva sul disbrigo degli affari correnti del 26 gennaio 2021 e l'attività del Governo dimissionario*, in *Osservatorio sulle fonti*, Rubrica *Interna corporis*, n. 1/2021.
- SANTORO PASSARELLI F., *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 2012.
- SAREDO G., *Principii di diritto costituzionale*, Parma, 1862.
- SAREDO G., *Il passaggio della Corona secondo il diritto pubblico italiano*, Roma, 1878.
- SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica e la favola di Goethe*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2012.
- SCACCIA G., *Il settennato di Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2013, pp. 93-110.
- SCACCIA G., *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.
- SCACCIA G., *Il Presidente della Repubblica tra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015.
- SCACCIA G., *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015.
- SCACCIA G., *Il Governo*, estratto inedito e non pubblicato.
- SCHMITT C., *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in IDEM, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, pp. 61-74.
- SCHMITT C., *Il Custode della Costituzione*, Milano, 1981.
- SCHÖNBORN W., *Studien zur Lehre von Verzicht öffentlichen Recht*, Lipsia, 1908.
- SCHUMPETER J.A., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 2001.
- SEPE S.-GIACALONE O. (a cura di), *Il Colle e i palazzi. Il Presidente della Repubblica italiana e la formazione dei governi (1946-1971)*, Napoli, 2021.
- SEVERA F., *Il governo dell'unità nelle sfumature della Costituzione. L'esecutivo Napolitano-Letta e il pericoloso incrocio tra crisi istituzionale, crisi dei partiti e crisi economica*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. II, Torino, 2022, pp. 973-993.
- SGROI V., *Morte (diritto civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, pp. 103-110.
- SICA V., *La controfirma*, Napoli, 1953.
- SICA V., *La fiducia nel sistema parlamentare italiano*, in *Studi in onore di Giuseppe Mezzanotte De Francesco*, Milano, 1957, pp. 605-625.
- SICCHIERO G., *Rinuncia*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, vol. XVII, Torino, 1998, p. 652-669.
- SICLARI M., *Primi rilievi sulla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, vol. II., Milano, 1984.
- SILVESTRI G. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985.
- SILVESTRI G., *Poteri attivi e poteri moderatori: attualità della distinzione*, in *Scritti in onore di Pietro Virga*, tomo II, Milano, 1994, pp. 1715-1729.
- SILVESTRI G., *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 7*, Torino, 1997, pp. 55-63.

- SILVESTRI G., *Il Presidente della Repubblica*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, Legalità e garanzie*, Roma-Bari, 2006, pp. 425-460.
- SMEND R., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988.
- SMURRA G., *L'iter di formazione del V Governo Andreotti: una lunga crisi "al buio" senza via d'uscita*, in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 519-547.
- SORDI B., *Sovranità e integrazione: rileggendo due teorie dello Stato*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 18, 1989.
- SORRENTINO F., *L'equilibrio istituzionale fra i poteri e la sua garanzia giurisdizionale*, in LUATTI L. (a cura di), *L'equilibrio tra i poteri nei moderni ordinamenti democratici*, Torino, 1994, pp. 62-71.
- SPADARO A., *Gli effetti costituzionali della c.d. "globalizzazione". Storia di una "metamorfosi": dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Politica del diritto*, n. 3/1998, pp. 441-466.
- SPAGNA MUSSO E., *Il viaggio del Presidente della Repubblica italiana negli Stati Uniti e in Canada*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 2/1956, pp. 341-372.
- SPAGNA MUSSO E., *Cronache di una crisi di governo: la formazione del Gabinetto Zoli*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 3/1957, pp. 501-531.
- SPALLINO A., *Verso una nuova Costituzione: Gianfranco Miglio e il progetto di riforma costituzionale del Gruppo di Milano*, in *Rivista di politica: trimestrale di studi, analisi e commenti*, n. 2/2019, pp. 81-102.
- SPERTI A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010.
- SPERTI A., *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in RUGGERI A. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 289-314.
- SPUNTARELLI S., *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007.
- STAIANO S., *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- STAIANO S., *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2023, pp. 293-326.
- STERPA A., *Il Governo Monti* in CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. II, Torino, 2022, pp. 960-972.
- STRAMACCI M., *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/1960, pp. 911-924.
- STUBBS W. (a cura di), *Chronica Magistri Rogeri de Houedene*, vol. IV, Londra, 1871.
- TANDA A.P., *Le norme e le prassi del Parlamento italiano*, Roma, 1995.
- TARLI BARBIERI G., *Presidente del Consiglio e situazione di crisi politica (2001-2010)*, in MERLINI S. (a cura di), *Indirizzo politico e collegialità del Governo: miti e realtà nel governo parlamentare italiano*, Torino, 2011, pp. 33-106.
- TARLI BARBIERI G., *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi.it, Focus Riforme istituzionali e sistema parlamentare* n. 1/2018.

- TEBALDI M., *Il potere di esternazione del Capo dello Stato nella Seconda Repubblica*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2014, pp. 485-506.
- TERESI R., *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, 1984.
- TERZI M., *Il «governo tecnico» nella declinazione compositiva: destrutturazione costituzionalistica di un ossimoro giuridico*, in GRASSO G. (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Napoli, 2016, pp. 285-291.
- TESAURO A., *La consuetudine costituzionale e le norme di correttezza costituzionale*, in *Scritti giuridici in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, tomo II, Padova, 1957, pp. 491-506.
- TESAURO A., *Il Parlamento, i partiti ed i gruppi parlamentari secondo la Costituzione italiana e alla luce dell'esperienza parlamentare*, in *Studi in onore di Carlo Emilio Ferri*, vol. II., Milano, 1973, 557-571.
- TIMIANI M., *Lo scioglimento delle Camere nell'ordinamento costituzionale italiano*, tesi di dottorato XXI ciclo, Università di Bologna, 2008.
- TIMIANI M., *Crisi e formazione dei Governi: tendenze nella prassi del maggioritario (1992-2007)*, in BARBERA A.-GIUPPONI T.F., *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 69-100.
- TIMIANI M., *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni sotto dettatura della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2008, pp. 319-338.
- TODD A., *Il governo parlamentare in Inghilterra*, in *Biblioteca di scienze politiche diretta da Attilio Brunialti*, vol. III, Torino, 1886.
- TOMBARI U., *Diritto societario e crisi d'impresa*, Torino, 2014.
- TORRES MURO I., *El refrendo de la propuesta real de candidato a la presidencia del Gobierno*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 88 (1995), pp. 146-154.
- TORRES MURO I., *La reforma del procedimiento ordinario de nombramiento del presidente del Gobierno*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 30 (2012), pp. 315-334.
- TOSI S., *Il punto costituzionale*, in *La Nazione*, 8 marzo 1979.
- TOSI S., *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, 1990.
- TRAVERSA S., *Legislatura*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIV, Milano, 1974, pp. 1-27.
- TRAVERSA S., *Il Capo dello Stato come reggitore dello Stato nella crisi del sistema*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2/2011 pp. 229-243.
- TREVES G., *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 524-528.
- TREVES G., *Correttezza costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, 1962, pp. 716-717.
- TREVES G., *Il problema della rinuncia nel diritto amministrativo*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. II, Milano, 1965, pp. 571-582.
- TREVES R., *La dottrina dello Stato di Hermann Heller*, in *Studi in onore di Francesco Messineo*, vol. IV, Milano, 1959, pp. 447-470.
- TUMIATI L., *Le rinunce nel diritto pubblico*, in *Il Filangieri*, n. 2/1914, pp. 218-235.
- UGO G.B., *Statuto*, in *Il Digesto italiano*, vol. XXII, Torino, 1895, p. 327-432.

- VALENTINI A., *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1965.
- VALENTINO N., *L'elezione di Segni*, Milano, 1963.
- VENTURA L., *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995.
- VENTURA L. (a cura), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001.
- VENTURA L., *Frammenti costituzionali e disordine politico*, Torino, 2015.
- VERCESI A., *Il rinvio del Governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, pp. 199-231.
- VERDOLINI E., *Il Governo Pella come esecutivo degli affari correnti: le interpretazioni inedite delle prerogative del Capo dello Stato nella fase del consolidamento della Repubblica*, CARAVITA B.-FABRIZZI F.-LIPPOLIS V.-SALERNO G.M. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, vol. I, Torino, 2022, pp. 117-131.
- VIGEVAI G.E., *Crisi ed elezione del Capo dello Stato, tra regolarità ed eccezioni*, in BASU C.-CLEMENTI F.-VIGEVAI G.E. (a cura di), *Quale presidente? La scelta del presidente della Repubblica nelle crisi istituzionali*, Napoli, 2022, pp. 11-19.
- VIGEVAI G.E., *Riformare le istituzioni*, in *Rivista il Mulino*, n. 1/2024, pp. 111-119.
- VIGNUDELLI A., *Diritto costituzionale*, Torino, 2021.
- VILLONE M., *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 237-320.
- VILLONE M., *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e "tradimenti"*, in *Costituzionalismo*, sezione *Notizie&Opinioni*, 16 febbraio 2011.
- VIOLI S., *La rinuncia di Benedetto XVI. Tra storia, diritto e coscienza*, in *Rivista teologica di Lugano*, n. 2/2013, pp. 203-214.
- VIRGA P., *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Milano, 1948.
- VIRGA P., *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948.
- VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Palermo, 1961.
- VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Milano, 1979.
- VIRIGLIO R., *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2000, pp. 221-292.
- VISENTINI B., *Governo Parlamento e partiti*, Roma, 1983.
- VITTA C., *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente Costituzione*, in *Rivista Amministrativa*, I, 1951, pp. 297-304.
- VOLPE L., *Considerazioni in margine alla formazione del III Governo Moro*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1967, pp. 174-196.
- VOLPE L., *Crisi di governo e sistema costituzionale*, in *Terra di Bari*, n. 5/1968, pp. 3-12.
- VOLPI M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983.
- VOLPI M., *Intervento al Seminario "Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018.
- VOLPI M., *Quale forma di governo per l'Italia*, Modena, 2023.
- VON GERBER C.F., *Diritto pubblico*, Milano, 1971.
- VOSA G., *Percorsi di legittimazione del potere. La figura del Presidente della Repubblica nei primi mesi del bi-settennato di Napolitano, rileggendo C. cost., 1/2013*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.
- VUOLO A., *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017.

- WALEFFE B., *Le Roi nomme et révoque ses ministres: la formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, Bruxelles, 1971.
- ZACCARELLI F., *Enrico De Nicola, la creazione delle prassi istituzionali*, in S. SEPE-O. GIACALONE (a cura di), *Il Colle e i palazzi. Il Presidente della Repubblica italiana e la formazione dei governi (1946-1971)*, Napoli, 2021, pp. 61-87.
- ZAGREBELSKY G., *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/1968, pp. 805-891.
- ZAGREBELSKY G., *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1970, 904-924.
- ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984.
- ZAGREBELSKY G., *Convenzioni costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. IX, Roma, 1988.
- ZAGREBELSKY G., *Liberi servi. Il Grande Inquisitore e l'enigma del potere*, Torino, 2018.
- ZAGREBELSKY G., *Tempi difficili per la Costituzione. Gli smarrimenti dei costituzionalisti*, Bari-Roma, 2023.
- ZANETTI G., *Ancora sulla patria e sulla paternità delle Quaestiones de iuris subtilitatibus*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, CXL, 1951, pp. 72-140.
- ZANETTI G., *Le figure allegoriche del prologo delle «Quaestiones de iuris subtilitatibus»*, in G. MOSCHETTI (a cura di), *Atti del Congresso Internazionale di Diritto Romano e Storia del Diritto (Verona, 27-28-29 settembre 1948)*, vol. II, Milano, 1951, pp. 401-411.
- ZANFARINO A., *La libertà dei moderni nel costituzionalismo di Benjamin Constant*, Milano 1961.
- ZEI A., *L'organizzazione del Governo in Germania*, in LANCHESTER F. (a cura di), *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, 2009, pp. 173-234.

Finito di stampare nel mese di settembre 2024
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca

Per i tipi Giuffrè

1. Luigi Fumagalli, *La responsabilità degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario*, 2000.
2. Paolo Bonetti, *Ordinamento della difesa nazionale e costituzione italiana*, 2000.
3. Marco Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea e atti amministrativi nazionali*, 2000.
4. Bruno Bosco, *Pianificazione e mercato nell'economia cubana contemporanea. Analisi delle innovazioni in un sistema socialista*, 2000.
5. Aldo Chiancone, *Scritti di economia, istituzioni e finanza pubblica*, 2000.
6. Chiara Valsecchi, *Oldrado da Ponte e i suoi consilia. Un'auctoritas del primo Trecento*, 2000.
7. Nicola Bassi, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, 2001.
8. Giulio Enea Vigevani, *Stato democratico ed eleggibilità*, 2001.
9. Marco Antonioli, *Mercato e regolazione*, 2001.
10. *The protection of the environment in a context of regional economic integration. The case of the European Community, the Mercosur and the Nafta*, edited by Tullio Scovazzi, 2001.
11. Claudio Martinelli, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, 2002.
12. Barbara Biscotti, *Dal pacere ai pacta conventa. Aspetti sostanziali e tutela del fenomeno pattizio dall'epoca arcaica all'Editto giuliano*, 2002.
13. *The protection of the underwater cultural heritage. Legal aspects*, edited by Guido Camarda and Tullio Scovazzi, 2002.
14. Chiara Buzzacchi, *L'abuso del processo nel diritto romano*, 2002.
15. Margherita Ramajoli, *La connessione nel processo amministrativo*, 2002.
16. Nicola Rondinone, *Storia inedita della codificazione civile*, 2003.
17. Ettore Scimemi, *La vendita del voto. Nelle società per azioni*, 2003.
18. *La protezione del patrimonio culturale sottomarino nel Mare Mediterraneo*, a cura di Tullio Scovazzi, 2004.
19. Roberta Garabello, *La convenzione Unesco sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo*, 2004.
20. Ubaldo G. Nannini, *Valori fondamentali e conflitto di doveri*, 2004.
21. Gabriella Citroni, *L'orrore rivelato. L'esperienza della Commissione della Verità e Riconciliazione in Perù: 1980-2000*, 2004.
22. *Dal Tribunale per la ex-Iugoslavia alla Corte penale internazionale*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2004.
23. Nicola Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, 2004.
24. Matteo Gatti, *OPA e struttura del mercato del controllo societario*, 2004.
25. *La sicurezza negli aeroporti. Problematiche giuridiche ed interdisciplinari. Atti del Convegno - Milano, 22 aprile 2004*, a cura di Guido Camarda, Marco Cottone, Monica Migliarotti, 2005.
26. Irini Papanicolopulu, *Il confine marino: unità o pluralità?*, 2005.
27. *Pena, controllo sociale e modernità nel pensiero di David Garland. Atti del Convegno in onore di David Garland - Università di Milano-Bicocca, 1° marzo 2004*, a cura di Adolfo Ceretti, 2005.
28. Barbara Moretti, *La violenza sessuale tra conoscenti. Analisi giuridica e criminologica di un fenomeno poco indagato*, 2005.
29. *Quale diritto nei conflitti armati? Relazioni e documenti del ciclo di conferenze tenute nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-maggio 2005)*, a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2006.

30. Giovanni Iorio, *Struttura e funzioni delle clausole di garanzia nella vendita di partecipazioni sociali*, 2006.
31. Natascia Marchei, "Sentimento religioso" e bene giuridico. *Tra giurisprudenza costituzionale e novella legislativa*, 2006.
32. *Il dominio di Venezia sul mare Adriatico nelle opere di Paolo Sarpi e Giulio Pace*, a cura di Guido Acquaviva e Tullio Scovazzi, 2007.
33. *Laicità e stato di diritto*. Atti del IV Convegno di Facoltà - Università di Milano-Bicocca, 9-10 febbraio 2006, a cura di Adolfo Ceretti e Loredana Garlati, 2007.
34. Carmela Leone, *Il principio di continuità dell'azione amministrativa. Tra operatività dell'organo, inesauribilità del potere e stabilità degli effetti*, 2007.
35. *Ordinamento penale e fonti non statali. L'impatto dei vincoli internazionali, degli obblighi comunitari e delle leggi regionali sul legislatore e sul giudice penale*. Atti delle sessioni di studio tenutesi a Milano il 21 novembre 2005, il 10 marzo e il 24 marzo 2006, a cura di Carlo Ruga Riva, 2007.
36. *Conflitti armati e situazioni di emergenza: la risposta del diritto internazionale*. Relazioni al ciclo di conferenze tenuto nell'Università di Milano-Bicocca (marzo-aprile 2006), a cura di Irini Papanicolopulu e Tullio Scovazzi, 2007.
37. *Il tribunale per la ex-Iugoslavia: l'attività svolta e il suo prossimo scioglimento*, a cura di Gianmaria Calvetti e Tullio Scovazzi, 2007.
38. Giovanni Iorio, *Le clausole attributive dello ius variandi*, 2008.
39. Claudio Martinelli, *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato. Recenti sviluppi e nuove prospettive*, 2008.
40. Loredana Garlati, *Il volto umano della giustizia. Omicidio e uccisione nella giurisprudenza del tribunale di Brescia (1831-1851)*, 2008.
41. *Immunità costituzionali e crimini internazionali*. Atti del Convegno - Milano, 8 e 9 febbraio 2007, a cura di Aldo Bardusco, Marta Cartabia, Micaela Frulli e Giulio Enea Vigevani, 2008.
42. Marco Antonioli, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, 2008.
43. Mariangela Ferrari, *La compensatio luctri cum damno come utile strumento di equa riparazione del danno*, 2008.
44. Nicola Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale. La circolazione degli effetti del provvedimento amministrativo straniero fra diritto europeo e protezione degli interessi del terzo*, 2008.
45. Delfina Boni, *Accordi OMC norme comunitarie e tutela giurisdizionale*, 2008.
46. Roberto Cornelli, *Paura e ordine nella modernità*, 2008.
47. Edoardo Dieni, *Diritto & religione vs. «nuovi» paradigmi. Sondaggi per una teoria postclassica del diritto ecclesiastico civile*, a cura di Alessandro Albisetti, Giuseppe Casuscelli, Natascia Marchei, 2008.
48. Maria Cristina Vanz, *La circolazione della prova nei processi civili*, 2008.
49. *Atti del V incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche*, a cura di Irini Papanicolopulu, 2008.
50. *La sécurité collective entre légalité et défis à la légalité, sous la direction de Maurizio Arcari et Louis Balmond*, 2008.
51. *Saggi in ricordo di Aristide Tanzi*, 2009.
52. Elena Marinucci, *L'impugnazione del lodo arbitrale dopo la riforma. Motivi ed esito*, 2009.
53. Sabrina Urbinati, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, 2009.
54. Alessandro Albisetti, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, 2009.
55. *Il diritto di fronte all'infamia nel diritto. A 70 anni dalle leggi razziali*, a cura di Loredana Garlati e Tiziana Vettor, 2009.
56. *La giustizia contrattuale. Itinerari della giurisprudenza italiana tra Otto e Novecento*, a cura di Giovanni Chiodi, 2009.
57. Tomaso Greco, *Le violenze psicologiche nel mondo del lavoro. Un'analisi sociologico-giuridica del fenomeno mobbing*, 2009.

58. *Le ragioni dell'uguaglianza*. Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008, a cura di Marta Cartabia e Tiziana Vettor, 2009.
59. *I diritti umani di fronte al giudice internazionale*. Atti della giornata di studio in memoria di Carlo Russo, a cura di Tullio Scovazzi, Irini Papanicopolulu e Sabrina Urbinati, 2009.
60. Giovanni Iorio, *Le trasformazioni eterogenee e le fondazioni*, 2010.
61. Lorena Forni, *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, 2010.
62. *L'inconscio inquisitorio. L'eredità del Codice Rocco nella cultura processual-penalistica italiana*, a cura di Loredana Garlati, 2010.
63. Guido Camarda, Salvatore Corrieri, Tullio Scovazzi, *La formazione del diritto marittimo nella prospettiva storica*, 2010.
64. Matteo Fornari, *Il regime giuridico degli stretti utilizzati per la navigazione internazionale*, 2010.
65. Oliviero Mazza, *Il garantismo al tempo del giusto processo*, 2011.
66. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 2 Tomi. Atti del Convegno internazionale - Università degli Studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010, a cura di Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, 2011.
67. Aldo Cenderelli, *Scritti romanistici*, a cura di Chiara Buzzacchi, 2011.
68. *Questions de droit international autour de l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur le Kosovo*. International Law Issues Arising from the International Court of Justice Advisory Opinion on Kosovo, sous la direction de/edited by Maurizio Arcari et Louis Balmond, 2011.
69. Andrea Massironi, *Nell'officina dell'interprete. La qualificazione del contratto nel diritto comune (secoli XIV-XVI)*, 2012.
70. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente. Il caso dell'India*, a cura di Maria-rosa Cutillo, Rebecca Faugno e Tullio Scovazzi, 2012.
71. *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diverse dimensioni*, a cura di Tullio Scovazzi, Benedetta Ubertazzi e Lauso Zagato, 2012.
72. Alfredo Marra, *Il termine di decadenza nel processo amministrativo*, 2012.
73. *Diritto internazionale e bombardamenti aerei*, a cura di Massimo Annati e Tullio Scovazzi, 2012.
74. *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di Barbara Biscotti, Patrizia Borsellino, Valerio Pocar e Domenico Pulitanò, 2012.
75. Carmela Leone, *Gli impegni nei procedimenti antitrust*, 2012.
76. Valentina Piccinini, *I debiti di valore*, 2012.
77. Carlo Ruga Riva, *Diritto penale, regioni e territorio. Tecniche, funzione e limiti*, 2012.
78. Paolo Rondini, *Ex sententia animi tui. La prova legale negativa nell'età della codificazione*, 2012.
79. Giovanni Iorio, *Ritardo nell'adempimento e risoluzione del contratto*, 2012.
80. Mariagrazia Rizzi, *Imperator cognoscens decrevit. Profili e contenuti dell'attività giudiziaria imperiale in età classica*, 2012.
81. Giandomenico Dodaro, *Uguaglianza e diritto penale. Uno studio sulla giurisprudenza costituzionale*, 2012.
82. *Friedrich Carl von Savigny. Le questioni di principio concernenti un nuovo regolamento del processo penale*, edizione e traduzione italiana a cura di Paolo Rondini, 2012.
83. *Processo e informazione*, a cura di Loredana Garlati e Giulio Enea Vigevani, 2012.
84. Diletta Tega, *I diritti in crisi. Tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo*, 2012.
85. Alessandra Donati, *Law and art: diritto civile e arte contemporanea*, 2012.
86. Diana Cerini, *Sovraindebitamento e consumer bankruptcy: tra punizione e perdono*, 2012.
87. Federico Furlan, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, edizione emendata, 2013.

88. Alessandra Daccò, «Diritti particolari» e recesso dalla s.r.l., 2013.
89. *Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, a cura di Giovanni Chiodi e Domenico Pulitanò, 2013.
90. Alessandro Squazzoni, *Declinatoria di giurisdizione ed effetto conservativo del termine*, 2013.
91. Guido Acquaviva, *La repressione dei crimini di guerra nel diritto internazionale e nel diritto italiano*, 2014.
92. Michele Saporiti, *La coscienza disubbidiente. Ragioni, tutele e limiti dell'obiezione di coscienza*, 2014.
93. Ilario Alvino, *Il lavoro nelle reti di imprese: profili giuridici*, 2014.
94. *Il lavoro nei trasporti. Profili giuridici*, a cura di Marco Cottone, 2014.
95. *La responsabilità sociale d'impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, a cura di Mariarosa Cutillo, Fabián Novak e Tullio Scovazzi, 2014.
96. *La restituzione dei beni culturali rimossi con particolare riguardo alla pratica italiana*, a cura di Tullio Scovazzi, 2014.

Per i tipi Giappichelli

- 96^{bis}. *L'eredità di Uberto Scarpelli*, a cura di Patrizia Borsellino, Silvia Salardi, Michele Saporiti, 2014.
97. Silvia Salardi, *Discriminazioni, linguaggio e diritto. Profili teorico-giuridici. Dall'immigrazione agli sviluppi della tecno-scienza: uno sguardo al diritto e al suo ruolo nella società moderna*, 2015.
98. Simone Varva, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, 2015.
99. Lorenzo Natali, *Green criminology. Prospettive emergenti sui crimini ambientali*, 2015.
100. *Diritto e processo: rapporti e interferenze*, a cura di Filippo Danovi, 2015.
101. *La richiesta di pareri consultivi alla Corte di Strasburgo da parte delle più alte giurisdizioni nazionali. Prime riflessioni in vista della ratifica del Protocollo 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di Elisabetta Lamarque, 2015.
102. Nicola Ferri, *Conflicts over the conservation of marine living resources: third states, governance, fragmentation and other recurring issues in international law*, 2015.
103. Elena Depetris, *La responsabilità civile delle agenzie di rating del credito nella disciplina italiana ed europea*, 2015.
104. *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, a cura di Barbara Biscotti e Elisabetta Lamarque, 2015.
105. *Dialogando con Beccaria. Le stagioni del processo penale italiano*, a cura di Giovanni Chiodi e Loredana Garlati, 2015.
106. Federico Ferraris, «Rationing Justice». *La selezione dei ricorsi nelle Corti supreme di Stati Uniti e Italia*, 2015.
107. *L'avvocato nella società contemporanea*, a cura di Diana Cerini e Franco Scarpelli, 2015.
108. Norberto Bobbio: *rigore intellettuale e impegno civile*, a cura di Michele Saporiti, 2016.
109. *Princeps legibus solutus*, a cura di Alberto Maffi, 2016.
110. Lorena Forni, *La sfida della giustizia in sanità. Salute, equità, risorse*, 2016.
111. *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di Amedeo Antonucci, Irini Papanicolopulu, Tullio Scovazzi, 2016.
112. Serena Crespi, *La mobilità delle società nell'Unione europea*, 2016.
113. *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, a cura di Claudio Martinelli, 2016.
114. Stefano Pellegatta, *Unità e pluralità nella obbligazione solidale passiva*, 2016.
115. *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di Paolo Bonetti, 2016.
116. Nicola Canzian, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, 2017.
117. Massimiliano Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, 2017.
118. Paolo Zicchittu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, 2017.
119. *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza*, a cura di Carlo Ruga Riva, 2017.

120. Alfredo Marra, *L'amministrazione imparziale*, 2018.
121. *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, a cura di Lorena Forni e Tiziana Vettor, 2017.
122. Martino Zulberti, *Le impugnazioni delle decisioni equitative*, 2018.
123. Antonio Angelucci, *Dietro la circoscrizione. La sfida della cittadinanza e lo spazio di libertà religiosa in Europa*, 2018.
124. Giulio Enea Vigevani, *I media di servizio pubblico nell'età della rete. Verso un nuovo fondamento costituzionale, tra autonomia e pluralismo*, 2018.
125. Bruno Inzitari, *Banca, crisi e responsabilità. Scritti scelti dal 1973 al 2016*, 2018.
126. Simone Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, 2018.
127. Alberto Villa, *Overruling processuale e tutela delle parti*, 2018.
128. Michele Saporiti, *Dialettiche sovrane. Uno studio sul rapporto tra sovranità e religioni*, 2019.
129. *Kállistos Nòmos. Scritti in onore di Alberto Maffi*, a cura di Barbara Biscotti, 2018.
130. Monica Delsignore, *L'amministrazione ricorrente. Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, 2020.
131. *Political and legal aspect of Italian colonialism in Somalia*, edited by Elena Carpanelli and Tullio Scovazzi, 2020.
132. *Smart mobility, smart cars e intelligenza artificiale: responsabilità e prospettive*, a cura di Diana Cerini e Andrea Pisani Tedesco, 2019.
133. Palmina Tanzarella, *Discriminare parlando. Il pluralismo democratico messo alla prova dai discorsi d'odio razziale*, 2020.
134. *Città, cittadini, conflitti. Il diritto alla prova della dimensione urbana*, a cura di Barbara Biscotti, Roberto Cornelli, Paolo Rondini, Carlo Ruga Riva, Alessandro Squazzoni, 2020.
135. Ilaria Tani, *Le baie storiche. Un'anomalia nel rapporto tra terra e mare*, 2020.
136. *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, a cura di Alfredo Marra, 2020.
137. *Scritti in onore di Patrizia Borsellino*, a cura di Lorena Forni, Silvia Salardi e Michele Saporiti, 2021.
138. Natascia Marchei, *Il giudice civile e la nullità del matrimonio canonico trascritto*, 2021.
139. *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, a cura di Giovanni Iorio e Paolo Zicchittu, 2021.
140. Federico Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, 2021.
141. *Università e anticorruzione*, a cura di Alfredo Marra e Margherita Ramajoli, 2022.
142. Andrea Pisani Tedesco, *Il problema della responsabilità civile compensativa. Studio per un rimedio risarcitorio effettivo*, 2022.
143. Francesco Tesaurò. *Scritti scelti di diritto tributario. Vol. I. Principi e regole. Vol. II. Il processo*, a cura di Franco Fichera, Maria Cecilia Fregni, Nicola Sartori, 2022.
144. Luca Galli, *La coprogrammazione e la progettazione dei servizi di integrazione dei migranti. Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi di inclusione sociale*, 2022.
145. Alessandro Semprini, *I rapporti fiduciari con funzione successoria. Contributo allo studio dei negozi con efficacia post mortem*, 2022.
146. *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, 2022.
147. Silvia Salardi, *Intelligenza artificiale e semantica del cambiamento: una lettura critica*, 2023.
148. Claudio Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, 2023.
149. Alberto Villa, *La graduazione delle questioni di merito. Ammissibilità e profili dinamici*, 2023.
150. Luca Belviso, *Golden power. Profili di diritto amministrativo*, 2023.
151. *Come cambia l'Università italiana*, a cura di Alfredo Marra e Margherita Ramajoli, 2023.
152. Andrea Pisani Tedesco, *Strumenti privatistici per la sostenibilità ambientale e sociale*, 2024.

153. *Diritto e società plurale: questioni aperte*, a cura di Natascia Marchei e Stefania Ninatti, 2024.
154. Stefania Pia Perrino, *L'inadempimento dell'obbligo informativo terapeutico*, 2024.
155. *Le relazioni giuridiche familiari tra natura e storia. Prospettive culturali e questioni aperte (Milano, 26-27-28 gennaio 2023)*, a cura di Gioacchino La Rocca, Emanuele Bilotti, Valentina Piccinini, 2024.
156. Lorenzo Giasanti, *Il lavoro marittimo fra tradizione e modernità*, 2024.
157. Scilla Vernile, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, 2024.
158. *The EPP0 and the Rule of Law*, edited by Benedetta Ubertaini, 2024.
159. Marco Cecili, *Presidente della Repubblica e crisi di governo*, 2024.