



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto**

**Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario**

**Corso di Laurea Magistrale in**

**Giurisprudenza**

**a.a. 2021/2022**

**“PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E CRISI DI GOVERNO”**

**Relatore: Ch.mo Prof. Guido Rivosecchi**

**Laureando: Daniele Miotti**

**N° matricola: 1148350**

# INDICE

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>4</b>
---------------------------	----------

## CAPITOLO 1

### IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL GOVERNO

<b>1.1 Premessa: la fiducia parlamentare</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Il Governo della Repubblica: struttura necessaria ed eventuale</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Le fonti regolatrici della formazione del Governo</b>	<b>9</b>
<b>1.4 La fase delle consultazioni</b>	<b>10</b>
<i>1.4.1 (Segue) Eventuali mandato esplorativo e preincarico</i>	<b>11</b>
<b>1.5 La fase dell'incarico</b>	<b>12</b>
<b>1.6 La fase della nomina</b>	<b>14</b>
<i>1.6.1 (Segue) Il c.d. caso Savona</i>	<b>16</b>
<b>1.7 La fase del giuramento</b>	<b>17</b>
<b>1.8 L'ottenimento della fiducia</b>	<b>18</b>

## CAPITOLO 2

### LE CRISI DI GOVERNO: DEFINIZIONE, CAUSE E TIPOLOGIE

<b>2.1 Definizione di crisi di Governo</b>	<b>20</b>
<b>2.2 Le crisi di Governo c.d. parlamentari</b>	<b>22</b>

2.2.1	<i>La mozione di sfiducia</i>	23
2.2.2	<i>La mozione di sfiducia c.d. individuale</i>	24
2.2.3	<i>La questione di fiducia</i>	25
2.3	<b>Le crisi di Governo c.d. extraparlamentari</b>	28
2.4	<b>Crisi di Governo necessarie</b>	29

## **CAPITOLO 3**

### **POSSIBILE ATTEGGIARSI DELLE CRISI DI GOVERNO**

3.1	<b>Premessa: le dimissioni dell'Esecutivo</b>	31
3.2	<b>Il rifiuto dell'Esecutivo di dimettersi a seguito della mozione di sfiducia</b>	33
3.3	<b>Il problema delle dimissioni conseguenti a nuove elezioni politiche generali</b>	34
3.4	<b>Il problema delle dimissioni conseguenti a morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio</b>	35

## **CAPITOLO 4**

### **I POTERI DEL CAPO DELLO STATO NELLA RISOLUZIONE DELLE CRISI DI GOVERNO**

4.1	<b>Premessa: il Presidente della Repubblica nella forma di Governo parlamentare</b>	37
4.2	<b>Il Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo extraparlamentari. La c.d. parlamentarizzazione</b>	39
4.2.1	<i>(Segue) Le tipologie di parlamentarizzazione delle crisi</i>	41
4.3	<b>L'impossibilità di formare una maggioranza: lo scioglimento anticipato delle Camere</b>	42
4.3.1	<i>(Segue) La titolarità del potere di scioglimento anticipato</i>	44
4.3.2	<i>(Segue) Le circostanze legittimanti il potere di scioglimento anticipato</i>	46

## **CAPITOLO 5**

### **IL RUOLO DEL CAPO DELLO STATO NELLE RECENTI CRISI**

<b>5.1</b>	<b>La crisi del Governo Berlusconi IV e la formazione del Governo Monti</b>	<b>49</b>
<b>5.2</b>	<b>Le elezioni politiche del 2018 e le anomalie nella formazione del Governo Conte I</b>	<b>51</b>
<b>5.3</b>	<b>La crisi del Governo Conte I e la formazione del Governo Conte II</b>	<b>54</b>
<b>5.4</b>	<b>La crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi</b>	<b>55</b>
	<i>5.4.1 (Segue) Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere</i>	<b>58</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>		<b>60</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>		<b>64</b>

## INTRODUZIONE

L'oggetto della ricerca condotta nella presente Tesi consisterà nell'analisi di tutte le possibili circostanze che possono condurre ad uno stato di crisi dell'organo esecutivo, il Governo, e, conseguentemente, sulle possibili risoluzioni alla stessa.

Ordinariamente, un Esecutivo dovrebbe restare in carica per tutta la durata della legislatura, ma, com'è noto, la realtà è ben diversa: dal 1946 ad oggi, l'Italia ha conosciuto ben 66 crisi di Gabinetto, e ciò induce ad interrogarsi su quali siano le difficoltà che si possono incontrare nel mantenimento della stabilità governativa.

Lo scritto partirà dal procedimento di formazione del Governo (cui sarà dedicato il primo capitolo), proseguirà nell'approfondire e classificare come nella forma di governo parlamentare le cause generatrici della crisi si pongano (capitolo 2) e, parallelamente, delinea come dalle stesse possano emergere ulteriori problemi pratici di difficile configurazione (capitolo 3).

Terminata questa prima parte di raccordo, il nodo centrale sarà dedicato alla disamina delle possibili vie d'uscita a questa situazione di *impasse*, le quali fanno capo in sostanza al Presidente della Repubblica, prestando particolare attenzione a quella che più di tutte ne costituisce l'*extrema ratio*, e cioè lo scioglimento anticipato delle Camere, anche qui mettendone in luce determinate criticità che la rendono, dal punto di vista del diritto costituzionale, concettualmente meno inquadrabile di quanto in un primo momento possa risultare.

Infine, per riallacciarsi alla stretta attualità, e per evidenziare come ciò di cui si tratta nel presente elaborato venga concretamente a realizzarsi, si descriveranno alcune recenti crisi di Governo verificatesi nel nostro ordinamento, con i conseguenti ruoli-chiave assunti dai vari

Presidenti della Repubblica per far fronte alle stesse, al fine di ristabilire la regolarità istituzionale.

Muovendo lungo tali direzioni, l'indagine metterà in luce, innanzitutto, come le cause e le consequenziali vie d'uscita a questa sorta di "blocco istituzionale" siano in parte riconducibili a delle specifiche disposizioni costituzionali, e in parte riconducibili ad una prassi oramai ben consolidata, la quale ha portato alla creazione di strumenti di risoluzione non positivizzati e volti al superamento di tale carenza contenutistica della Carta Costituzionale.

In secondo luogo, proprio in virtù della trama a maglie larghe del nostro regime parlamentare debolmente razionalizzato, si dimostrerà come l'interventismo presidenziale dell'ultimo decennio, di gran lunga superiore rispetto al passato, al punto da condurre al venir meno di quella riservatezza che da sempre caratterizzava lo svolgimento delle attività informali prodromiche alla formazione di un nuovo Esecutivo, risulti comunque conforme alla logica della "fisarmonica presidenziale", nota metafora elaborata da Giuliano Amato secondo la quale i poteri del Capo dello Stato sono assimilabili al modo con il quale viene suonato lo strumento: si contraggono quando il sistema partitico è forte; si estendono al massimo quando il sistema partitico è debole.

# CAPITOLO 1

## IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DEL GOVERNO

### *1.1 Premessa: la fiducia parlamentare*

L'elemento centrale della forma di governo parlamentare va ravvisato nel rapporto di fiducia che deve necessariamente intercorrere tra Governo e Parlamento. Tale rapporto è «il presupposto necessario affinché l'Esecutivo agisca e legittima l'indirizzo politico-amministrativo di cui tale organo è titolare»<sup>1</sup>.

In altre parole, l'organo posto al vertice del potere esecutivo entra nella pienezza delle proprie funzioni solo dopo aver ottenuto la fiducia parlamentare, la quale viene accordata con apposito voto, e solo da allora potrà concretamente impegnarsi nel realizzare il proprio programma politico.

Prima però dell'ottenimento (o del mancato ottenimento) di tale investitura, vi è tutta una serie di atti e fatti attraverso i quali un nuovo Gabinetto viene validamente in essere<sup>2</sup>; più precisamente, si tratta di una coesistenza di fasi, tra loro diverse, che si succedono nel tempo al

---

<sup>1</sup> M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018, p. 2.

<sup>2</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020, p. 17.

fine di concorrere all'esito finale, ossia la nascita di un nuovo Esecutivo<sup>3</sup>, e che insieme ne costituiscono il c.d. procedimento di formazione.

Nei paragrafi successivi, nell'analizzare ciascuna di queste fasi, si terrà ben distinto il piano della Costituzione formale (cioè della Costituzione scritta, i 139 articoli approvati dall'Assemblea costituente) da quello della Costituzione materiale (cioè quella in vigore in un dato momento storico) poiché, come vedremo, può accadere che la prima sia completamente differente dalla seconda, e si evidenzierà il ruolo da assoluto protagonista del Presidente della Repubblica all'interno di tale procedimento.

## ***1.2 Il Governo della Repubblica: struttura necessaria ed eventuale***

Prima di entrare nel vivo della trattazione sul procedimento di formazione del Governo, è opportuno procedere ad una breve delineazione della struttura istituzionale dello stesso, in quanto ciò tornerà utile proprio per comprendere la *ratio* delle varie fasi del procedimento stesso.

Innanzitutto, il Governo, come il Parlamento, viene qualificato come organo costituzionale complesso, in quanto costituito al suo interno da più organi con competenze autonome, i quali, a loro volta, si suddividono in organi necessari e organi non necessari: i primi sono individuati dalla Costituzione, mentre i secondi sono disciplinati dalla legge n. 400 del 1988<sup>4</sup>.

In particolare, ai sensi dell'art. 92, co. 1, Cost. «Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri». Tale disposizione elenca, dunque, gli organi necessari (il Presidente del Consiglio, i Ministri, il Consiglio dei Ministri<sup>5</sup>) ed esprime il c.d. principio di unitarietà e continuità del Governo, tipico dei sistemi di tipo parlamentare, in forza del quale l'Esecutivo è composto in ogni momento dai suddetti organi<sup>6</sup>.

Venendo alle peculiarità di ciascuno di essi, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 95, co. 1, Cost., è colui che «dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile»; inoltre, spetta a lui mantenere «l'unità di indirizzo politico ed amministrativo,

---

<sup>3</sup> L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 685.

<sup>4</sup> Q. CAMERLENGO, F. FURLAN, *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, Padova, 2021, p. 151.

<sup>5</sup> Si segnala come tali organi siano tutti monocratici, ad eccezione del Consiglio dei Ministri, e godano di pari dignità formale. Sul punto si veda G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, XV ed., Padova, 2021, p. 239.

<sup>6</sup> Tale principio implica, a sua volta, che il Governo sia responsabile unitariamente e collegialmente nei confronti del Parlamento. In merito si vedano R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XV ed., Torino, 2014, p. 196.

promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri»<sup>7</sup>. Dalla posizione costituzionale del *Premier*, così come da altre sue specifiche attribuzioni (ad es. esternazione degli indirizzi generali del Governo), emerge la preminenza dello stesso rispetto ai Ministri. Quanto ai Ministri, essi sono organi caratterizzati da una duplice natura, poiché, da un lato, hanno un ruolo politico-costituzionale (in quanto, come detto, fanno parte del Governo), dall'altro lato, hanno un ruolo amministrativo, perché sono a capo dei Ministeri, cioè dei grandi apparati burocratici in cui si divide la Pubblica Amministrazione, per i quali sono previsti specifici stanziamenti nel bilancio dello Stato<sup>8</sup>. Il Consiglio dei Ministri, infine, ai sensi dell'art. 2 l. n. 400/1988, ha il compito di determinare «la politica generale del Governo e, ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa»; delibera inoltre «su ogni questione relativa all'indirizzo politico fissato dal rapporto fiduciario con le Camere» e «dirime i conflitti di attribuzione tra i Ministri».

Tra gli organi non necessari del Governo, previsti da apposite disposizioni legislative, figurano il Vicepresidente del Consiglio, i Sottosegretari di Stato, il Consiglio di Gabinetto e i Comitati interministeriali.

In particolare, il Vicepresidente del Consiglio è un ufficio che può essere attribuito ad uno o più Ministri su proposta del Presidente del Consiglio, con funzioni di supplenza temporanea in caso di assenza o impedimento del *Premier*. I Sottosegretari di Stato, invece, sono coloro che collaborano con i Ministri nella gestione del Ministero, ricevendo da questi una delega ad operare in ambiti determinati<sup>9</sup>. Quanto al Consiglio di Gabinetto, esso è un organo a composizione ristretta, che può coadiuvare il Presidente del Consiglio, ed è formato da Ministri da lui designati. Infine, i Comitati interministeriali sono organi collegiali istituiti con legge e composti da Ministri, esperti e membri dell'amministrazione statale, finalizzati a svolgere funzioni di coordinamento tra settori dell'amministrazione, per la cura di determinate materie.

---

<sup>7</sup> Nell'ambito di tale coordinamento, particolare rilevanza assume la disposizione di cui all'art. 5, co. 2, lett. c) l. n. 400/1988, la quale attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di «sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri competenti in ordine a questioni politiche e amministrative, sottoponendoli all'intero Consiglio dei Ministri nella riunione immediatamente successiva».

<sup>8</sup> L'art. 95, co. 3, Cost. stabilisce, inoltre, che è la legge a determinare «il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri». Non sempre il numero dei Ministri è uguale a quello dei Ministeri, poiché già nella prassi e successivamente nella l. n. 400/1988 si è consolidata la figura dei Ministri senza portafoglio (ad es. il Ministro per gli affari regionali), i quali fanno parte anch'essi del Consiglio dei Ministri, ma non sono a capo di alcun dicastero. In merito si vedano P. BILANCIA, E. DE MARCO, *L'ordinamento della Repubblica*, Padova, 2021, p. 290.

<sup>9</sup> A non più di dieci Sottosegretari può essere attribuito il titolo di Viceministri, qualora siano conferite deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali. I Viceministri possono essere invitati a partecipare alle sedute del Consiglio, senza però diritto di voto (art. 10, co. 3-4, l. n. 400/1988). Sul punto si vedano Q. CAMERLENGO, F. FURLAN, *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, cit., p. 153.

### ***1.3 Le fonti regolatrici della formazione del Governo***

La procedura finalizzata alla formazione di un nuovo Governo prende avvio da due circostanze, le quali portano entrambe alla medesima conseguenza: le dimissioni dell'Esecutivo in carica. La prima circostanza è data dalla conclusione della legislatura e, dunque, dall'insediamento di un nuovo Parlamento; la seconda dal verificarsi, nel corso della legislatura, di una crisi di Governo.

Tale procedimento è regolato dagli artt. 92, co. 2, e 93 della Costituzione. In particolare, l'art. 92, co. 2 dispone che «il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri», mentre l'art. 93 afferma che «il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica».

Ponendoci da un punto di vista oggettivo, viene in rilievo la scarsità delle disposizioni costituzionali dedicate al tema in esame<sup>10</sup>, il che porterebbe a concludere che la formazione di un nuovo Esecutivo non sia frutto di un vero e proprio procedimento.

Invece, nella prassi, la nascita di un nuovo Governo avviene mediante un'articolata procedura, soltanto in parte riconducibile al dettato costituzionale, la quale si compone delle seguenti fasi<sup>11</sup>:

- le consultazioni del Presidente della Repubblica;
- (l'eventuale mandato esplorativo);
- (l'eventuale preincarico);
- la fase dell'incarico;
- la fase della nomina (art. 92, co. 2, Cost.);
- la fase del giuramento<sup>12</sup> (art. 93 Cost.).

---

<sup>10</sup> In generale, si osserva che tutta la parte della Costituzione dedicata al Governo risulta essere "scarna", specialmente se confrontata con quella relativa al Parlamento, e ciò è riconducibile ad una precisa scelta del Costituente di voler garantire maggiore autonomia politica all'organo esecutivo, nonché di voler lasciare discreto spazio alla prassi e alle convenzioni costituzionali. In merito si veda P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1964, p. 56.

<sup>11</sup> Nonostante il procedimento di formazione del Governo formalmente si apra a seguito delle dimissioni del Governo uscente, pare corretto ritenere che la presentazione delle dimissioni non debba essere inclusa tra le fasi del procedimento stesso, proprio perché detto procedimento potrà essere attivato dal Presidente della Repubblica solo nel momento immediatamente successivo alla presentazione delle stesse, costituendone dunque la logica conseguenza. Sul punto si vedano: G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 19; A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, Padova, 1977, p. 70; A. D'ANDREA, *Art. 92 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, par. 2.3; M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, p. 371.

<sup>12</sup> La fiducia non sarebbe così riconducibile nell'ambito del procedimento di formazione del Governo in quanto l'Esecutivo, una volta che abbia prestato giuramento, risulterebbe compiutamente formato, con ciò

Si tratta, come precedentemente detto, di un sistema volto alla nomina di un Governo che sia in grado di ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare; esito, quest'ultimo, abbastanza prevedibile poiché, come vedremo, il Presidente del Consiglio incaricato scioglie la riserva solamente se ha la certezza di poter contare sul voto favorevole della maggioranza parlamentare.

#### **1.4 La fase delle consultazioni**

La prima fase del procedimento di formazione del Governo è finalizzata all'individuazione del potenziale Presidente del Consiglio al quale possa essere conferito l'incarico di formare un Esecutivo idoneo ad ottenere la fiducia della maggioranza parlamentare. Essa è incentrata sulle consultazioni<sup>13</sup>, effettuate nei confronti di talune personalità istituzionali e politiche, da parte del Presidente della Repubblica, le quali, non essendo previste dalla Costituzione, integrano pertanto una consuetudine costituzionale<sup>14</sup>.

Si tratta, dunque, di una fase c.d. istruttoria o preparatoria<sup>15</sup>, come confermato dai due elementi caratterizzanti la stessa: in primo luogo, la platea dei soggetti consultabili è ordinariamente composta dai capi dei gruppi parlamentari e dai Presidenti delle Camere, a cui si aggiungono gli ex Presidenti della Repubblica; tuttavia, trattandosi di mera prassi, nulla impedirebbe al Presidente della Repubblica di allargare tale platea<sup>16</sup>. In secondo luogo, tramite tali consultazioni, il Capo dello Stato viene a conoscenza degli orientamenti delle varie forze

---

concludendosi il procedimento stesso. In merito è possibile richiamare E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017, p. 55.

<sup>13</sup> Nell'ipotesi di conclusione della legislatura, tale fase verrà avviata dopo l'insediamento delle nuove Camere, mentre, nel caso di crisi di Governo, dopo le dimissioni del Presidente del Consiglio.

<sup>14</sup> Sulla natura delle consultazioni è opportuno richiamare le seguenti posizioni dottrinali: per A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 71, è da attribuire «ad una consuetudine interpretativa della Costituzione il fatto che il Capo dello Stato, prima di procedere alla nomina, svolga le consultazioni mentre è mera prassi l'ordine e la scelta delle personalità politiche consultate»; per A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 295, le consultazioni non avrebbero carattere meramente consuetudinario, ma «costituzionalmente obbligatorio», proprio perché essenziali all'adempimento di quanto prescritto all'art. 94 Cost., cioè la nascita di un Gabinetto che goda della fiducia del Parlamento; per G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, p. 14, è regola convenzionale che le consultazioni debbano comunque esserci, mentre l'ordine di tali consultazioni rappresenterebbe una prassi «politicamente insignificante»; per F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Vol. I, *Il procedimento di formazione, la struttura*, Milano, 1959, pp. 25 ss., la fase delle consultazioni sarebbe disciplinata da vere e proprie «consuetudini costituzionali innovative».

<sup>15</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 28.

<sup>16</sup> Al contrario, G. U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018, p. 3, rileva come tali soggetti consultabili siano «ormai codificati» nella prassi e, conseguentemente, come il Capo dello Stato non possa ampliare le audizioni. A tal riguardo, l'A. richiama le consultazioni svoltesi nel 1964, dove l'allora Presidente della Repubblica Antonio Segni convocò al Quirinale anche i supremi gradi militari e di polizia, circostanza che suscitò notevoli polemiche e che venne ritenuta implicitamente contraria alla Costituzione.

politiche, necessari per verificare la concreta possibilità di passare alla fase successiva, cioè la fase dell'incarico.

Da ciò emerge la rilevanza dei partiti nella procedura di formazione del Governo. Essi non si limitano soltanto a svolgere funzioni di raccordo tra cittadini ed istituzioni<sup>17</sup>, ma, attraverso le loro proiezioni in Parlamento costituite dai gruppi parlamentari<sup>18</sup>, risulteranno decisivi nella formazione della coalizione. Abbiamo, dunque, accanto alle fasi della formazione del Governo propriamente detta (cioè quella devoluta al Presidente della Repubblica), una fase di formazione della coalizione, anch'essa da ricomprendere nel novero della procedura in esame, ma demandata prevalentemente ai partiti stessi<sup>19</sup>.

Per logica conseguenza di quanto appena esposto, l'individuazione del possibile Presidente del Consiglio sarà condizionata dal quadro partitico<sup>20</sup>: in definitiva, quanto più forte sarà il quadro partitico, tanto più ristretta sarà la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico.

#### ***1.4.1 (Segue) Eventuali mandato esplorativo e preincarico***

Tra la fase delle consultazioni e quella del conferimento dell'incarico si collocano gli istituti del mandato esplorativo e del preincarico, entrambi aventi ad oggetto lo svolgimento di ulteriori cicli di consultazioni, quando la prima fase di consultazioni non abbia dato indicazioni significative.

Le circostanze che legittimano il ricorso a tali strumenti, dunque, sono date da una situazione politica ancora non sufficientemente chiara<sup>21</sup>, che non consenta, in altre parole, al Presidente della Repubblica di assumere una decisione immediata sulla personalità cui conferire l'incarico di formare il Governo.

Il mandato esplorativo, in particolare, consisterebbe nel conferimento, al Presidente della Camera o al Presidente del Senato, da parte del Presidente della Repubblica, dell'incarico

---

<sup>17</sup> Tale funzione è loro riconosciuta dal dettato costituzionale, in particolare dall'art. 49. Sul punto si veda M. CALISE, *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1994, pp. 49 ss.

<sup>18</sup> Sono proprio i regolamenti parlamentari a prevedere che deputati e senatori si iscrivano a un gruppo parlamentare. Sulla nascita dei gruppi parlamentari in Italia si veda A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008, pp. 40 ss. Si ricorda, inoltre, che, nel corso della legislatura, un parlamentare può cambiare gruppo senza alcuna conseguenza, in quanto l'eletto non ha nessun vincolo giuridico nei confronti degli elettori, ma solo una responsabilità politica (c.d. divieto di mandato imperativo, scaturente dall'art. 67 Cost.).

<sup>19</sup> Così A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 92.

<sup>20</sup> P. A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980, pp. 386 ss.

<sup>21</sup> A. AMBROSI, *Art. 92 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 833.

di svolgere questi ulteriori cicli di consultazioni con le forze politiche, al fine di approfondire la possibilità di addivenire alla formazione di un Governo<sup>22</sup>.

A sua volta il preincarico consisterebbe anch'esso nel conferimento, da parte del Capo dello Stato, del compito di svolgere cicli di consultazioni aggiuntive, ma non ad uno dei Presidenti delle Camere, bensì al soggetto cui si vorrebbe affidare, in caso di esito positivo di tali audizioni, l'incarico stesso<sup>23</sup>.

Nell'ipotesi in cui, invece, il preincarico dia esito negativo, l'iniziativa tornerà nelle mani del Presidente della Repubblica, e il procedimento riprenderà dalla fase delle consultazioni.

## 1.5 *La fase dell'incarico*

Se, al termine delle consultazioni (e/o degli ulteriori cicli di consultazioni), il Capo dello Stato abbia ricevuto significativi riscontri circa la personalità idonea a rivestire il ruolo di *Premier*, si passerà alla fase successiva, avente ad oggetto il conferimento, a tale soggetto, dell'incarico di formare un nuovo Esecutivo.

Il conferimento dell'incarico avviene mediante atto in forma orale del Capo dello Stato<sup>24</sup>, al termine di un colloquio tra lo stesso e il soggetto prescelto<sup>25</sup>.

Analogamente alla fase delle consultazioni, anche l'istituto dell'incarico ha natura consuetudinaria<sup>26</sup>, non essendo previsto espressamente dalla Costituzione, e, come si vedrà, sarà riconducibile anch'esso alla fase istruttoria del procedimento di formazione del Governo.

---

<sup>22</sup> La figura del mandato esplorativo venne inventata dal Presidente Gronchi nel 1957, quando convocò l'allora Presidente del Senato Merzagora allo scopo di affidargli il compito di svolgere ulteriori indagini per valutare possibili vie d'uscita alla crisi di Governo di quegli anni. In merito si vedano Q. CAMERLENGO, F. FURLAN, *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, cit., p. 145.

<sup>23</sup> La distinzione tra mandato esplorativo e preincarico risiederebbe, dunque, nel fatto che, mentre la prima figura implica una attività di consultazione che può definirsi come sostitutiva di quella del Presidente della Repubblica, la seconda altro non sarebbe che una anticipazione dei compiti del futuro soggetto incaricato della formazione del Governo.

<sup>24</sup> Mentre, nella vecchia prassi, avveniva per il tramite di apposito decreto presidenziale, emanato al momento della nomina del nuovo *Premier* ma retrodatato al momento di conferimento verbale dell'incarico. In merito si vedano: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1969, p. 533; L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 1172.

<sup>25</sup> Nella storia repubblicana, l'incaricato è sempre stato un parlamentare; negli anni più recenti, tuttavia, in presenza di gravi crisi di Governo, gli incarichi sono stati affidati a soggetti esterni alla vita politica: si pensi a Ciampi nel 1993, Monti nel 2011, Conte nel 2018 e Draghi nel 2021. Si vedano: A. D'ANDREA, *Art. 92 Cost.*, cit., par. 2.4; A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta OnLine*, 3 maggio 2021, pp. 379 ss.

<sup>26</sup> Questa l'opinione della dottrina maggioritaria. In merito è possibile richiamare: L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 5; M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., pp. 379 ss.; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, cit., pp. 55 ss.

Si discute, tuttavia, di quanto ampia sia la discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico. Secondo una prima impostazione, ritenuta storicamente prevalente, in quanto espressione delle c.d. "democrazie mediate", il Capo dello Stato godrebbe di piena discrezionalità in tale scelta<sup>27</sup>. Accanto ad essa, tuttavia, si segnala una tesi minoritaria, espressione delle c.d. "democrazie immediate", per la quale la scelta dovrebbe ricadere sulla personalità indicata dalla maggioranza parlamentare destinata a sostenere il nuovo Governo<sup>28</sup>. A prescindere da quale delle due tesi si reputi più corretta, resta incontrovertibile che il conferimento dell'incarico debba necessariamente risultare strumentale alla piena attuazione dell'art. 94 Cost., cioè alla formazione di un Governo che possa godere della fiducia del Parlamento.

Soffermandoci ora sul Presidente del Consiglio incaricato (non è stato ancora nominato), va detto, in via preliminare, che egli accetta l'incarico «con riserva»<sup>29</sup>, poiché non è ancora in grado di sapere se riuscirà a formare il nuovo Governo<sup>30</sup>, e procede a nuove consultazioni, interpellando soprattutto i *leader* dei partiti che intende riunire nella coalizione<sup>31</sup>. Durante queste consultazioni, vengono decisi sia il programma del futuro Governo, sia la lista dei Ministri.

Al termine di tali consultazioni, il *Premier* incaricato deciderà se sciogliere positivamente oppure negativamente la riserva: nel caso in cui egli sia riuscito a formare una maggioranza parlamentare, si recherà dal Capo dello Stato, col programma e con la lista dei Ministri<sup>32</sup>; nel caso in cui, invece, non sia riuscito a trovare un accordo per formare una coalizione, rinuncerà all'incarico, e il Capo dello Stato ricomincerà le consultazioni allo scopo di individuare un nuovo soggetto cui conferire l'incarico.

---

<sup>27</sup> Sul punto si vedano: G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 37 ss.; F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, cit., pp. 40 ss.; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 5.

<sup>28</sup> La tesi è in particolare sostenuta da L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, p. 157.

<sup>29</sup> L'accettazione dell'incarico risulterebbe così sottoposta ad una sorta di condizione risolutiva, più precisamente si configurerebbe come «accettazione con riserva di rifiutare». Sul punto si veda L. ELIA, *Appunti sulla formazione del Governo*, cit., p. 1187. *Contra* L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 6, per il quale l'accettazione con riserva consentirebbe di riservare ad una fase successiva (la fase della nomina) l'accettazione effettiva da parte dell'incaricato, mantenendo così la contestualità tra la nomina del Presidente del Consiglio e quella dei Ministri.

<sup>30</sup> Vi è anche la possibilità che rifiuti sin dall'inizio il conferimento dell'incarico, ipotesi abbastanza rara, se si considera che il conferimento stesso avviene dopo le consultazioni ed eventualmente dopo un mandato esplorativo e/o un preincarico.

<sup>31</sup> È di tutta evidenza che tali consultazioni partitiche non possano essere svolte dal Capo dello Stato, né tantomeno che egli possa interferire durante le stesse, altrimenti ne risulterebbe compromessa la sua posizione di neutralità.

<sup>32</sup> Lo scioglimento in positivo della riserva rappresenterebbe così sia la manifestazione di volontà dell'incaricato di formare la lista dei Ministri, sia una dichiarazione del completamento degli accordi di coalizione. Sul punto si veda A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 138.

Sul tema del conferimento dell'incarico, infine, va rilevato altresì un acceso dibattito circa la possibilità di revocare lo stesso da parte del Presidente della Repubblica. Sul punto si sono registrate due tesi: secondo la prima, facendo leva sul fatto che il conferimento avviene in forma orale<sup>33</sup>, sarebbe possibile per il Capo dello Stato, fino al momento della nomina, revocarlo in qualsiasi momento, addirittura per motivi di opportunità politica; per la seconda, ritenuta prevalente, il conferimento dell'incarico vincolerebbe il Presidente della Repubblica, che, salvo casi assolutamente eccezionali, non potrebbe più revocarlo<sup>34</sup>.

Da quanto appena esposto, affiorano, in definitiva, le due peculiarità proprie della fase dell'incarico, e cioè, come accennato, l'essere una particolare articolazione della fase istruttoria (ed a conferma di ciò basti pensare alle funzioni del Presidente del Consiglio incaricato), e, soprattutto, l'essere «un procedimento per un atto di un procedimento, (cioè) per la proposta di nomina dei singoli Ministri»<sup>35</sup>.

## **1.6 La fase della nomina**

Una volta che il Presidente del Consiglio incaricato abbia sciolto positivamente la riserva ed accettato l'incarico, si passerà alla fase della nomina, la quale è prevista espressamente dall'art. 92, co. 2, Cost: nel nostro ordinamento, dunque, al Capo dello Stato è attribuito il potere di nomina del Presidente del Consiglio, e, su proposta di questo, dei Ministri.

Si tratta, pertanto, di una fase c.d. costitutiva, nella quale la nomina viene formalizzata con tre decreti presidenziali, tutti controfirmati dal Presidente del Consiglio entrante<sup>36</sup>, ed emanati contestualmente dal Presidente della Repubblica: il decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio; il decreto di nomina dei singoli Ministri; il decreto di accettazione delle dimissioni del Governo uscente<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Del conferimento ne dà notizia, alla stampa e alla televisione, il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio, con apposito comunicato.

<sup>34</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 41. Un caso eccezionale di revoca andrebbe così ravvisato, ad esempio, nel totale rifiuto di cooperazione da parte del soggetto incaricato.

<sup>35</sup> A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 114.

<sup>36</sup> Art. 89 Cost.: «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri».

L'istituto della controfirma ministeriale, residuo dell'ordinamento monarchico, è, dunque, requisito di validità degli atti presidenziali ed assurdo alla funzione di assicurare l'irresponsabilità politica del Capo dello Stato. Vi sono, tuttavia, degli atti esenti da controfirma (es. i messaggi orali). Si vedano sul tema: G. DE VERGOTTINI, T. E. FROSINI, *Diritto pubblico*, II ed., Padova, 2021, pp. 279 ss.; F. DIMORA, *Art. 89 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 806 ss.

<sup>37</sup> Il Governo dimissionario rimane in carica fino al decreto del Presidente della Repubblica di accettazione delle dimissioni, e, fino a quel momento, si limiterebbe a svolgere l'ordinaria amministrazione, il c.d. disbrigo

In particolare, quanto al decreto di nomina del nuovo Presidente del Consiglio, si è dibattuto in dottrina se effettivamente spetti al *Premier* entrante apporre la controfirma, oppure se spetti a quello uscente.

Secondo un criterio puramente formale, legato al dettato dell'art. 89 Cost., spetterebbe a quest'ultimo<sup>38</sup>, poiché il Presidente del Consiglio entrante, all'atto di apporre la controfirma, non è ancora il Presidente del Consiglio. In altre parole, prima della controfirma, il decreto di nomina non può produrre l'effetto di investire il *Premier* entrante delle sue funzioni, e quindi egli non può ritenersi legittimato a controfirmare il proprio decreto di nomina<sup>39</sup>.

In realtà, com'è noto, la prassi è orientata in modo diverso, attribuendo al Presidente del Consiglio entrante la controfirma, e ciò sulla base di precise esigenze sostanziali, tra cui: l'assegnare alla sottoscrizione dell'entrante il significato di accettazione della nomina, oppure il significato di assunzione della responsabilità politica; l'inopportunità che l'uscente assuma, con la controfirma, la responsabilità di un atto alla cui formazione non ha concorso; il ritenere l'incaricato titolare di un organo costituzionale transitorio<sup>40</sup>.

Per quanto attiene, invece, alla scelta dei singoli Ministri, essa avviene per il tramite di procedimento complesso, che vede l'intervento, come detto, sia del Capo dello Stato (con il potere di nomina), sia del Presidente del Consiglio incaricato (con il potere di proposta). L'atto di nomina dei singoli Ministri, tuttavia, viene considerato dalla dottrina "atto a struttura partecipativa diseguale", in quanto il Presidente della Repubblica non godrebbe di apprezzabili margini di discrezionalità nella scelta dei Ministri<sup>41</sup>.

In definitiva, la nomina del Presidente del Consiglio e la nomina dei Ministri vanno inquadrare in una prospettiva unitaria, proprio perché il Capo dello Stato procede alla nomina del primo soltanto quando è a conoscenza che lo stesso Presidente del Consiglio incaricato sia in grado di formare la proposta per la nomina dei singoli Ministri.

---

degli affari correnti, espressione nata dalla prassi e in forza della quale l'Esecutivo si impegnerebbe ad assicurare la continuità amministrativa, ad attuare le determinazioni già assunte dal Parlamento e ad adottare solo atti urgenti, non potendo perciò, ad esempio, esaminare nuovi disegni di legge, salvo quelli imposti da obblighi internazionali e comunitari. Sul punto si vedano G. DE VERGOTTINI, T. E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., p. 291. Collocare nella fase della nomina l'accettazione formale delle dimissioni del Governo uscente garantirebbe così il rispetto del principio di continuità tra Esecutivo uscente e nuovo Esecutivo, sancito all'art. 92, co. 1, Cost.

<sup>38</sup> Nella prassi prefascista spettava proprio al *Premier* uscente.

<sup>39</sup> A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 151.

<sup>40</sup> Si vedano: F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, cit., p. 86; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 566; C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, pp. 292 ss.; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 689. *Contra* G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1972, p. 308.

<sup>41</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 45 ss. Il Capo dello Stato, nella scelta dei Ministri, si limiterebbe così alla formulazione di consigli, e dunque alla funzione di "moral suasion", che rappresenterebbe una fra le tante e diverse manifestazioni di esercizio del potere neutro presidenziale. Sul punto si veda M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 12.

### **1.6.1 (Segue) Il c.d. “caso Savona”**

Come rilevato nel precedente paragrafo, il Capo dello Stato non godrebbe di considerevole discrezionalità nella scelta dei singoli Ministri, con conseguente prevalenza in tal senso del Presidente del Consiglio incaricato. Egli, inoltre, non potrebbe neppure esercitare forme di “veto” in senso stretto sul nome di uno o più Ministri, salvo casi eccezionali.

In effetti, prima di quanto accaduto nel c.d. “caso Savona”, quindi nel corso della formazione del primo Governo Conte, il Presidente della Repubblica interveniva molto raramente sulla scelta dei Ministri<sup>42</sup>, e questi rari interventi non generarono quasi mai forme di conflittualità tra lo stesso Capo dello Stato e i Presidenti del Consiglio incaricati.

Durante la procedura di formazione del Governo della XVIII legislatura, invece, si è registrato uno scontro tra la Presidenza della Repubblica e le forze politiche di maggioranza, culminato nella rinuncia del Prof. Giuseppe Conte all’incarico conferitogli di formare il nuovo Governo<sup>43</sup>. L’oggetto del contrasto fu rappresentato dal veto opposto dal Capo dello Stato alla proposta di nomina a Ministro dell’Economia del Prof. Paolo Savona, alla luce delle posizioni euroscettiche da questi espresse<sup>44</sup>. In particolare, il Presidente Sergio Mattarella affermò che la sua opposizione era dettata da motivi di ordine costituzionale: il veto venne quindi giustificato dall’esigenza di evitare una crisi con l’Unione Europea, ma anche una crisi finanziaria, un aumento dello *spread* che avrebbe comportato una erosione del risparmio dei cittadini, il quale invece deve essere tutelato (art. 47 Cost.<sup>45</sup>), a difesa del valore della moneta.

Si segnala, infine, che proprio quest’ultimo aspetto, legato alla tutela del risparmio dei cittadini, portò taluni a ritenere che l’opposizione alla nomina del Prof. Savona fosse dettata prevalentemente da motivi di natura politica, anziché costituzionale, in ragione del fatto che, facendo leva sull’art. 47 Cost., ed essendo il credito e il risparmio parti della liquidità monetaria,

---

<sup>42</sup> Uno dei rari casi di “interferenza” del Capo dello Stato avvenne nel 2014, all’avvio del Governo Renzi, quando l’allora Presidente Giorgio Napolitano si oppose alla nomina di Nicola Gratteri (Procuratore della Repubblica di Catanzaro) a Ministro della Giustizia per motivi di opportunità. Sul punto si veda M. C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 611 ss.

<sup>43</sup> L’incarico venne conferito il 23 maggio 2018 ed accettato con riserva dall’interessato.

<sup>44</sup> E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, p. 89. Il Capo dello Stato, in occasione della comunicazione sui motivi della rinuncia all’incarico del Prof. Conte del 27 maggio 2018, chiari di aver chiesto per il Ministero dell’Economia l’indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza che non fosse visto «come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoriuscita dell’Italia dall’Euro».

<sup>45</sup> Art. 47 Cost.: «La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l’esercizio del credito.

Favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

Si tratta di una norma cardine della c.d. Costituzione economica. In merito si veda M. GIAMPIERETTI, *Art. 47 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 474 ss.

è inevitabile che la loro valorizzazione ricada in un generale indirizzo di politica economica dello Stato<sup>46</sup>.

## 1.7 *La fase del giuramento*

L'ultima fase del procedimento di formazione del Governo è rappresentata dal giuramento, nelle mani del Presidente della Repubblica, da parte del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri (art. 93 Cost.). Tale giuramento è espressione del più generico dovere di fedeltà verso la Repubblica<sup>47</sup>, sancito all'art. 54 Cost., il quale incombe su tutti i cittadini, in particolar modo su coloro che svolgono funzioni pubbliche<sup>48</sup>.

Si tratta di un giuramento di tipo politico<sup>49</sup>, per la natura dei soggetti che lo prestano, che si distingue dal giuramento meramente amministrativo, richiesto invece ai pubblici funzionari nei casi previsti dalla legge<sup>50</sup>.

Parte della dottrina ritiene che tale fase sia in realtà suddivisa in due "sotto-fasi", tra loro distinguibili, in cui la prima precede temporalmente la seconda, e cioè la fase del giuramento del Presidente del Consiglio e la fase del giuramento dei Ministri, poiché solo questa sequenza consentirebbe che la proposta di nomina dei Ministri provenga da un *Premier* nel pieno esercizio delle sue funzioni<sup>51</sup>. Tuttavia, la prassi e la dottrina maggioritaria si sono orientate in senso contrario, e cioè nella contestualità tra i due giuramenti<sup>52</sup>, i quali avverranno in una singola cerimonia, in ossequio al principio di unitarietà del Governo (art. 92, co. 1, Cost.).

---

<sup>46</sup> Per tutti si veda V. BALDINI, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del Governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018, pp. 6 ss.

<sup>47</sup> Così P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, 1995, p. 225.

<sup>48</sup> Art. 54 Cost.: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

<sup>49</sup> La formula del giuramento, indicata dall'art. 1, co. 3, l. n. 400/1988 è la seguente: «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».

Come sottolinea A. TORRE, *Art. 93 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, par. 2.4, trattasi di «formula sostanzialmente priva di ridondanze e, soprattutto, espressa in prima persona singolare in modo da ribadire l'individualità dell'impegno costituzionale che ne deriva». La medesima formula è estesa, dall'art. 10, co. 2, l. n. 400/1988 anche al giuramento dei Sottosegretari.

<sup>50</sup> A. AMBROSI, *Art. 93 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 846.

<sup>51</sup> Si vedano: F. CUOCOLO, *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, cit., p. 106; J. O. FROSINI, *Art. 93 Cost.*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018, p. 212.

<sup>52</sup> In tal senso si vedano: A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 173; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., par. 8; G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 48.

A seguito del giuramento, il Governo è immesso nelle sue funzioni, anche se, fino a quando non otterrà la fiducia parlamentare, dovrà attenersi all'ordinaria amministrazione e si troverà in una posizione simile a quella di un Governo dimissionario<sup>53</sup>.

Pertanto, la fase del giuramento, definita da taluni come «fase integrativa dell'efficacia»<sup>54</sup>, risulta fondamentale per il perfezionamento della nomina di cui all'art. 92, co. 2, Cost. e, conseguentemente, in sua assenza è logico ritenere che la nomina stessa decada, e che la procedura regredisca o alla fase delle consultazioni (in caso di mancato giuramento da parte del Presidente del Consiglio nominato) o alla fase della nomina (in caso di mancato giuramento da parte di un Ministro nominato).

## 1.8 L'ottenimento della fiducia

Come accennato nel primo paragrafo, la scelta dei titolari dell'Esecutivo è condizionata alla volontà parlamentare, la quale si manifesta mediante apposito voto di investitura; in particolare, l'art. 94, co. 3, Cost. stabilisce che «entro dieci giorni dalla sua formazione, il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia»<sup>55</sup>.

La fiducia viene attribuita in seguito a voto palese, per appello nominale, che consenta di ottenere la maggioranza dei consensi dei partecipanti alla votazione: essa deve essere accordata, o eventualmente negata, da ciascuna Camera (art. 94, co 1, Cost.), sulla base di un documento chiamato *mozione*<sup>56</sup>.

Una volta ottenuta la fiducia, il Governo entrerà nella pienezza delle proprie funzioni, e si instaurerà un rapporto di collaborazione fra lo stesso e la maggioranza parlamentare<sup>57</sup>, ma anche una situazione di costante condizionamento da parte di quest'ultima, in quanto

---

<sup>53</sup> Questa è la tesi prevalente in dottrina. *Contra* Q. CAMERLENGO, F. FURLAN, *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, cit., p. 147, per i quali, nelle more della votazione fiduciaria, il Gabinetto potrebbe comunque adottare atti di un certo rilievo, come la nomina di Sottosegretari e Viceministri.

<sup>54</sup> Per tutti si veda C. COLAPIETRO, *Il Governo e la pubblica amministrazione*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, p. 364.

<sup>55</sup> Per M. DOGLIANI, I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, cit., p. 383, tale termine decorrerebbe dal decreto di nomina. *Contra* L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 394, secondo il quale non decorrerebbe dalla nomina, ma dal giuramento, e sarebbe perentorio, determinando, nell'ipotesi di sua inosservanza, l'obbligo di dimissioni del Governo (salvo il caso di breve ritardo dovuto a causa di forza maggiore).

<sup>56</sup> G. DE VERGOTTINI, T. E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., pp. 286 ss. La mozione su cui si vota è una mozione motivata, e fa quindi riferimento al programma politico presentato e illustrato dal Presidente del Consiglio. Si precisa, altresì, che l'istituto della mozione di fiducia non rientra nella categoria generale delle c.d. mozioni parlamentari, in quanto è una mozione tipizzata strettamente collegata al rapporto di fiducia che dovrà instaurarsi tra l'organo legislativo e l'organo esecutivo. Sul punto si veda A. MACCANICO, *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, XIX, Roma, 1990, pp. 1 ss.

<sup>57</sup> Come ben espresso da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 391, «il Governo deve ottenere la fiducia delle Camere ma deve anche nutrire fiducia nelle Camere».

l'Esecutivo dovrà rispondere delle sue scelte di indirizzo verso la propria maggioranza (e anche verso le minoranze di opposizione, le quali possono vagliarne criticamente l'operato, fino ad auspicarne la sostituzione).

In caso di esito negativo del voto di fiducia, il Governo è tenuto a dimettersi, e si aprirà una crisi di Governo c.d. parlamentare, di cui si tratterà nel prossimo capitolo.

## CAPITOLO 2

# LE CRISI DI GOVERNO: DEFINIZIONE, CAUSE E TIPOLOGIE

### 2.1 *Definizione di crisi di Governo*

Nella forma di governo parlamentare si presuppone che il Governo goda della fiducia delle Camere per tutta la durata della legislatura, tuttavia, è possibile che tale rapporto fiduciario venga interrotto in qualsiasi momento della stessa, per volontà dello stesso Parlamento, oppure per volontà dello stesso Esecutivo<sup>58</sup>.

Il venir meno della fiducia comporta la c.d. crisi di Governo, definibile come 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»<sup>59</sup>. Si tratta, dunque, della rottura del rapporto di consonanza politica o fra i membri del Gabinetto, o fra essi e il Parlamento<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> S. LABRIOLA, *Il Governo e alcune sue funzioni*, Padova, 1981, pp. 6 ss.

<sup>59</sup> P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948, p. 3. Nell'uso corrente, l'espressione indica proprio il periodo di tempo durante il quale tale situazione si protrae, fino alla risoluzione della stessa. In merito si veda A. PIZZORUSSO, *Le crisi di Governo nelle principali esperienze contemporanee*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999, p. 153.

<sup>60</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 480. La crisi di Gabinetto si distinguerebbe così dal rimpasto ministeriale (consistente nella sostituzione di un Ministro dimissionario) in quanto quest'ultimo, pur presupponendo una transitoria disarmonia nel funzionamento degli organi di governo, non comporterebbe un mutamento nell'indirizzo politico del Governo, tipico di una crisi governativa, ma solo un cambiamento di persone, rimanendo immutato il programma governativo. Sul punto si veda V. MICELI, *Le crisi di Gabinetto*, Milano, 1904,

Le crisi di Governo derivano così da diverse cause generatrici, le quali le rendono a loro volta un fenomeno non unitario, cosa che ha portato la dottrina maggioritaria a delineare la classica distinzione tra crisi c.d. parlamentari<sup>61</sup> e crisi c.d. extraparlamentari: le prime derivano dalla volontà espressa del Parlamento di interrompere il rapporto fiduciario, o di impedirne fin dall'inizio l'instaurazione<sup>62</sup>, tramite appositi atti disciplinati (direttamente o indirettamente) dall'art. 94 Cost., mentre le seconde derivano dalle dimissioni volontarie dell'Esecutivo, non necessariamente e non sempre precedute da una pubblica esposizione innanzi alle Camere delle ragioni che le determinano<sup>63</sup>.

Oltre a questa classificazione tradizionale, e di gran lunga prevalente, nel tempo si sono susseguite varie ricostruzioni dottrinali minori, le quali hanno ipotizzato che si possano individuare, accanto alle due tipologie di crisi sopra indicate, sia crisi di Governo c.d. par-parlamentari, occasionate cioè 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»<sup>64</sup>, sia crisi di Governo c.d. pseudo-parlamentari, originate cioè dal ritiro di un partito della maggioranza dalla coalizione governativa<sup>65</sup>.

Da quanto detto finora, ne discende che la crisi di un Esecutivo sia «geneticamente presente quale dato consustanziale nella forma parlamentare di governo»<sup>66</sup>: prova ne sia che, in

---

pp. 5 ss. *Contra* P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., pp. 5 ss., per il quale non sempre le crisi di Gabinetto determinano «un apprezzabile mutamento di rotta nella politica governativa; per contro, spesso alcuni rimpasti per la spiccata personalità politica dei nuovi Ministri o per il largo seguito di cui questi ultimi godono, danno luogo a veri e propri cambiamenti della politica generale».

<sup>61</sup> Tra i primi a coniare l'aggettivo "parlamentare" per le crisi governative fu Vittorio Emanuele Orlando, ma con un significato diverso da quello attuale, in quanto egli faceva riferimento a tipiche situazioni di crisi dell'epoca statutaria, tra le quali figurava quella determinata dalla reiezione di un progetto di legge su cui il Ministero avesse posto questione di Gabinetto. Sul punto si veda A. BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Prefettura.it*

<sup>62</sup> Si vedano: M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, cit., pp. 1 ss.; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973, pp. 325 ss.

<sup>63</sup> A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 857. Come ben sottolineato da L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999, pp. 121 ss., la diversa natura delle crisi rileva «non solo ai fini della sua soluzione e delle attività del Capo dello Stato successive alla sua apertura, ma già per valutare la posizione del Presidente di fronte alle dimissioni governative. Inutile dire che ove queste conseguano ad un formale voto di sfiducia anche l'apprezzamento del comportamento presidenziale risulterà estremamente semplificato».

<sup>64</sup> In merito si veda F. PERGOLESI, *Intervento al dibattito su "Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano"*, in *Rassegna Parlamentare*, 1960, pp. 867 ss.

<sup>65</sup> Sul punto si veda P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., pp. 33 ss., il quale ritiene che, in linea di massima, tale crisi abbia natura parlamentare, in quanto «sono i membri di un gruppo o dei gruppi della maggioranza parlamentare che la provocano», senza tuttavia escludere che la stessa possa essere considerata anche extra-parlamentare, sulla base dell'assunto che in tale situazione «delle decisioni assunte in seno ai gruppi parlamentari viene tenuto estraneo il Parlamento».

<sup>66</sup> Così E. CUCCODORO, *L'esperienza della crisi*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999, p. 300. L'A. rileva come una tale visione della

alcuni casi, come vedremo, vi sono delle crisi che non possono non accadere (come in occasione del rinnovo della rappresentanza parlamentare), in quanto collegate direttamente al sistema politico-costituzionale stesso.

## ***2.2 Le crisi di Governo c.d. parlamentari***

In premessa, occorre evidenziare come la Carta Costituzionale disciplini esclusivamente la crisi che origina dalla volontà espressa del Parlamento di negare fin dall'inizio l'instaurazione del rapporto fiduciario o di interromperne in qualsiasi momento la prosecuzione, e, in particolare, l'art. 94 Cost. ne prevede come casi la mancata concessione iniziale della fiducia<sup>67</sup> e l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti dell'Esecutivo stesso<sup>68</sup>. A questi si aggiunge un ulteriore caso, non previsto in Costituzione, dato dalla c.d. questione di fiducia, posta dal Governo sulla approvazione di singole leggi (o parti di legge), come pure sulla approvazione di atti di indirizzo e di controllo: il voto contrario sull'atto equivale a voto di sfiducia<sup>69</sup>.

Sotto questi profili, l'atto di sfiducia comporta la presentazione delle dimissioni da parte del Governo, le quali, come vedremo nel capitolo successivo, saranno obbligatorie, e non potranno perciò essere respinte dal Presidente della Repubblica<sup>70</sup>.

---

crisi possa addirittura proporsi come genesi dell'indirizzo politico nascente, essendo il Parlamento il "teatro" diretto o indiretto della rappresentazione dei principali passaggi di crisi.

<sup>67</sup> Cinque i Governi che non hanno ottenuto la fiducia iniziale: De Gasperi VIII (1953), Fanfani I (1954), Andreotti I (1972), Andreotti V (1979), Fanfani VI (1987). Sul punto si vedano Q. CAMERLENGO, G. FURLAN, *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, cit., p. 149.

<sup>68</sup> Art. 94 Cost.: «Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

L'approvazione della mozione di sfiducia presuppone, dunque, che il Governo abbia già ottenuto la fiducia iniziale delle Camere e sia per ciò stesso nel pieno esercizio delle sue funzioni, le quali, è opportuno ricordare, sono costantemente sottoposte al controllo politico del Parlamento. In merito si veda G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., pp. 251 ss. Conseguentemente, le valutazioni che stanno alla base della mozione possono riguardare l'esercizio di tutte le competenze governative, anche di quelle amministrative.

<sup>69</sup> A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit., p. 854. Per M. STRAMACCI, *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, 1960, pp. 923 ss., le crisi derivanti da mozione di sfiducia, voto contrario sulla fiducia e voto contrario sulla c.d. questione di fiducia sono da considerare crisi parlamentari in senso proprio, poiché l'A. ritiene che accanto ad esse siano individuabili delle crisi parlamentari in senso improprio, cioè collegate indirettamente con una deliberazione delle due Camere (ad es. una deliberazione dei gruppi parlamentari).

<sup>70</sup> M. VILLONE, *Art. 94 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 251 ss., sottolinea come l'esperienza politica dimostri, addirittura, che il Governo possa essere sfiduciato dal Parlamento anche se realizza (e magari perché realizza) il programma sul quale ha avuto la fiducia, così come, per converso, possa non essere sfiduciato in caso di inattuazione dello stesso.

### 2.2.1 La mozione di sfiducia

La revoca della fiducia al Governo avviene mediante un complesso procedimento, solo in parte analogo a quello del voto di fiducia. Infatti, la mozione di sfiducia, strumento «di risoluzione politica del conflitto»<sup>71</sup> tra Governo e Parlamento, firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e da mettersi ai voti almeno tre giorni dopo la sua presentazione (art. 94, co. 5, Cost.<sup>72</sup>), dovrà essere motivata<sup>73</sup>, e dovrà anch'essa essere votata per appello nominale dalla maggioranza dei presenti (si segue, dunque, la regola generale dell'art. 64, co. 3, Cost.<sup>74</sup>, non essendo richiesta la maggioranza qualificata). Qualora essa sia approvata anche in una sola Assemblea, il Governo sarà tenuto a dimettersi<sup>75</sup>. Tuttavia, dopo la rassegnazione delle dimissioni, e fino alla nomina di un nuovo Governo, l'Esecutivo uscente rimarrà comunque in carica per l'ordinaria amministrazione<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> Così Corte Cost., sent. n. 7/1996. Va rilevato come nelle rare occasioni in cui sono state presentate e discusse mozioni di sfiducia, le Camere le abbiano sempre respinte.

<sup>72</sup> La presentazione di tale mozione avviene con l'annuncio pubblico in Assemblea, poiché non è sufficiente il deposito del documento presso la Segreteria generale della Camera. Quanto alla data della discussione, essa dovrà essere fissata dalla Conferenza dei Presidenti di Gruppo, in base alle norme generali sull'organizzazione dei lavori, e in mancanza di un accordo unanime sarà competente il Presidente d'Assemblea. Il termine di tre giorni, che intercorre tra presentazione e discussione della mozione, ha lo scopo di impedire deliberazioni occasionali. Inoltre, i regolamenti parlamentari, in particolare l'art. 115, co. 2, del Regolamento della Camera e l'art. 161, co. 3, del Regolamento del Senato, riprendendo il dettato costituzionale, precisano che non è consentita la votazione per parti separate, né la presentazione di ordini del giorno, poiché, come sottolinea G. RIVOSACCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento Vol. III, Torino, 2008, p. 392, il rapporto di fiducia non può essere frazionato in singoli atti di indirizzo che «minerebbero la capacità di "investitura" espressa dal Parlamento nei confronti del Governo».

<sup>73</sup> Per M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 374, non solo la motivazione deve sussistere, ma deve essere sufficiente in relazione ai fini cui l'atto è diretto, e, cioè, revocare la fiducia in corso e porre le premesse per la ricostruzione di un nuovo rapporto fiduciario. In senso analogo L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 178, secondo i quali la motivazione non può limitarsi ad enunciare i motivi di dissenso nei confronti dell'operato dell'Esecutivo, ma dovrebbe indicare anche una serie di elementi comuni di critica dell'azione governativa, per concordare eventualmente un nuovo indirizzo. *Contra* G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., pp. 42 ss., secondo cui la motivazione riguarderebbe non tanto ragioni fondate su comportamenti passati del Governo, lesivi del rapporto fiduciario, bensì ragioni relative a previsioni future, che inducano il Parlamento a togliere tale fiducia.

<sup>74</sup> Art. 64, co. 3, Cost.: «Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale».

<sup>75</sup> G. DE VERGOTTINI, T. E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., p. 288. In dottrina si è dibattuto sulla natura di tale obbligo. L'opinione prevalente è nel senso di ritenere che, dall'approvazione in una delle Camere della mozione di sfiducia, discenda per il Governo un vero e proprio obbligo giuridico di dimissioni, in quanto implicito nel sistema, sulla base di una lettura al contrario dell'art. 94, co. 4, Cost., che, regolando gli effetti del voto contrario su una proposta del Governo, sancisce che lo stesso non importa obbligo di dimissioni, ricollegando, per coloro che sostengono questa tesi, un tale obbligo al voto su una mozione di sfiducia. Ne segue, dunque, che, con l'approvazione della mozione di sfiducia, non si produca un effetto di caducazione automatica degli effetti della nomina, ma siano necessarie, appunto, le dimissioni dell'Esecutivo. Sul punto si vedano: A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit., p. 854; M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 376; P. BILANCIA, E. DE MARCO, *L'ordinamento della Repubblica*, cit., p. 294; F. FRATTINI, *Art. 94 Cost.*, in *www.lamagistratura.it*

<sup>76</sup> In dottrina ci si è posti il quesito se il Governo possa liberamente dimettersi a seguito della presentazione di una mozione di sfiducia. Per M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., p. 17, l'eventuale presentazione di una mozione di sfiducia non impedirebbe

### 2.2.2 La mozione di sfiducia c.d. individuale

In passato si è discusso se fosse possibile configurare una sorta di mozione di sfiducia c.d. individuale, cioè rivolta a un singolo Ministro, e se la stessa potesse condurre ad una crisi di Governo c.d. parlamentare.

Sul punto, inizialmente si è affermato che la possibilità di sfiduciare un singolo Ministro non fosse possibile, in quanto non espressamente prevista dall'art. 94 Cost., che, come rilevato nei precedenti paragrafi, individuerebbe come soggetto alla mozione di sfiducia il Governo nel suo complesso<sup>77</sup>. Tuttavia, a partire dall'art. 95, co. 2, Cost., secondo il quale «i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri», si è formato un orientamento dottrinale volto ad individuare una responsabilità anche politica dei singoli Ministri nei confronti delle Camere, la quale sarebbe ammissibile far valere proprio mediante lo strumento della c.d. mozione di sfiducia individuale<sup>78</sup>. Oggi, tale istituto è espressamente previsto dall'art. 115, co. 3 e 4, del Regolamento della Camera<sup>79</sup>, e la sua compatibilità con la forma di governo parlamentare è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 7 del 1996<sup>80</sup>, in quanto vi è la possibilità che la collegialità,

---

all'Esecutivo di dimettersi *medio tempore*, visto che la mozione raggiungerebbe lo scopo che si prefigge, e vi sarebbe «una suggestiva “carezza d'interesse” della mozione stessa». *Contra* M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 374, secondo cui, a seguito di una mozione di sfiducia, il Governo potrebbe validamente dimettersi solo dopo che tale mozione sia stata votata, e il Presidente della Repubblica non potrebbe perciò accettarne le dimissioni prima di tale momento: l'Esecutivo, in tale situazione, potrebbe soltanto dichiarare dinanzi alle Camere la sua intenzione di rassegnare le dimissioni indipendentemente dall'esito della votazione.

<sup>77</sup> In particolare, per L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., pp. 697 ss., l'art. 94 lascerebbe intendere che i vari componenti del Governo ricevano in blocco la fiducia delle Camere, e, conseguentemente, che la mozione di sfiducia sia proponibile nei soli confronti dell'intero Esecutivo, non potendosi ammettere un rapporto di fiducia specifico tra singolo Ministro e Parlamento.

<sup>78</sup> Afferma sul punto P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., p. 18, come la possibilità di un voto di sfiducia individuale discenda «dalla logica del sistema, la quale impone che là dove è posta a carico di un organo una responsabilità (“i Ministri... sono individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri”) sia dato modo di fare valere concretamente tale responsabilità». In senso analogo G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del singolo Ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980, pp. 5 ss.

<sup>79</sup> Tale articolo prevede proprio l'applicabilità, alle mozioni con le quali si richiedono le dimissioni di un Ministro, della stessa disciplina sulla mozione di sfiducia nei confronti dell'Esecutivo. Nell'altro ramo del Parlamento, invece, la sfiducia individuale non è prevista esplicitamente dal Regolamento del Senato, tuttavia è stata ritenuta ammissibile a seguito di un parere espresso, il 24 ottobre 1984, dalla Giunta per il Regolamento, anche qui prevedendo le stesse garanzie procedurali previste per la mozione di sfiducia.

<sup>80</sup> La sentenza venne pronunciata a seguito dei conflitti di attribuzione sollevati dall'allora Ministro di grazia e giustizia della XII legislatura Mancosu. Egli, colpito da una mozione di sfiducia individuale, rifiutò di dimettersi, dichiarando come tale istituto fosse *contra Constitutionem*, e al contempo contestò il percorso procedurale della nomina di un successore *ad interim* nella persona dello stesso Presidente del Consiglio, sollevando così un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale nei confronti del Senato, del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica. La Corte Costituzionale respinse le obiezioni sulla legittimità costituzionale di tale istituto, ricordando come la sfiducia non «si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia», in quanto «è sufficiente considerare che la fiducia è la necessaria valutazione globale sulla composizione e sul programma politico del Governo al momento della sua presentazione alle Camere (art. 94), mentre la sfiducia è giudizio eventuale e successivo su comportamenti e, quindi, è valutazione non necessariamente rivolta al Governo nella sua collegialità, bensì suscettibile di essere indirizzata anche al singolo Ministro».

come metodo di azione dell'Esecutivo, possa essere infranta dal comportamento dissonante del singolo Ministro<sup>81</sup>: la sentenza chiarisce che, se una Camera approvasse una siffatta mozione<sup>82</sup>, il titolare dell'organo colpito da sfiducia sarà obbligato a dimettersi<sup>83</sup>. Nonostante il riconoscimento di tale istituto, fino al 2017 esso risultava scarsamente utilizzato<sup>84</sup>, salvo poi trovare maggiore impiego negli anni successivi.

### 2.2.3 *La questione di fiducia*

La possibilità di aprire una crisi di Governo c.d. parlamentare nel corso della legislatura si verifica infine ogni qual volta il Governo ritenga che una deliberazione sia di vitale importanza per la sua permanenza in carica, e quindi «necessaria allo svolgimento della politica della quale ha assunto la responsabilità»<sup>85</sup>. In questo caso, mediante la c.d. questione di fiducia su tale deliberazione<sup>86</sup>, da qualificarsi come «votazione fiduciaria provocata spontaneamente da un Governo già in carica»<sup>87</sup>, la quale non è prevista in Costituzione<sup>88</sup>, ma dai regolamenti

---

<sup>81</sup> A. AMBROSI, *Art. 94*, cit., p. 871. Parte della dottrina continua a ritenere che la mozione di sfiducia individuale non sia ammissibile. L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., pp. 696 ss., la esclude in quanto l'attività del Ministro chiamerebbe sempre in causa la responsabilità dell'intero Governo. Per M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., pp. 378 ss., «ne deriverebbe una possibilità per le Camere di esprimere incondizionatamente, in qualsiasi momento, un voto di sfiducia contro un singolo Ministro, ledendo in tal modo i poteri del Presidente del Consiglio». Per F. FRATTINI, *Art. 94 Cost.*, cit., «rischierebbe di favorire la frammentazione delle politiche ministeriali e di promuovere un Governo "per Ministeri", in contrapposizione all'indirizzo politico unitario di cui è titolare il Presidente del Consiglio». Per A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 309 ss., tale istituto sarebbe contrario a ogni possibile lettura delle linee della Costituzione, in quanto «paventa i rischi del governo assembleare e pone in evidenza il carattere assorbente della responsabilità generale del Presidente del Consiglio».

<sup>82</sup> La mozione di sfiducia c.d. individuale è applicabile anche dal Senato, come confermato dalla sentenza stessa, proprio in virtù della condizione paritaria delle Camere.

<sup>83</sup> Va tuttavia rilevato come la presentazione di una mozione di sfiducia c.d. individuale produca talora l'effetto di indurre il Ministro ad un mutamento della posizione che aveva dato causa alla censura, con conseguente rigetto della mozione. In merito si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 398.

<sup>84</sup> Dal 1990 al 2017 sono state presentate 58 mozioni di sfiducia individuale, di cui solo 24 discusse e votate.

<sup>85</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 481. Il ricorso alla questione di fiducia avvenne per la prima volta il 6 marzo 1951, dall'On. Alcide De Gasperi, all'epoca Presidente del Consiglio, sull'approvazione dell'ordine del giorno Bettiol, di passaggio all'esame degli articoli di due disegni di legge in materia di potenziamento della difesa.

<sup>86</sup> L'oggetto all'esame della Camera potrà, quindi, consistere in un articolo di legge, oppure in un ordine del giorno, o in una mozione o risoluzione. Sul punto si vedano G. DE VERGOTTINI, T. E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., p. 290. Sottolinea, inoltre, F. FRATTINI, *Art. 94 Cost.*, cit., come nella prassi il testo su cui è posta la questione di fiducia non emerga *ex abrupto*, in quanto viene preventivamente esaminato dalla Commissione competente per materia, al fine di garantire (almeno formalmente) l'osservanza dell'art. 72, co. 1, Cost., che prescrive, per la procedura legislativa ordinaria, il preventivo esame in Commissione.

<sup>87</sup> M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996, p. 1. Va segnalato che non è mai stato richiesto al Governo di motivare (oralmente o per iscritto) le ragioni che lo hanno condotto, di volta in volta, ad utilizzare tale istituto, poiché la motivazione dovrebbe considerarsi *in re ipsa*. In merito si veda A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, cit., p. 324. *Contra* M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., pp. 379 ss., secondo cui la motivazione dovrebbe essere «autonoma e specifica, in modo da definire solennemente la posizione assunta».

<sup>88</sup> Lo è, invece, ma con diversa disciplina, in Germania, Spagna e Francia.

parlamentari<sup>89</sup>, ed è deliberata dal Consiglio dei Ministri su iniziativa del Presidente<sup>90</sup>, l'Esecutivo annuncia in anticipo e solennemente alle Camere che esso si dimetterà se anche solo una di esse adotterà un voto contrario sull'atto<sup>91</sup>. Tale istituto rappresenterebbe, dunque, la cartina di tornasole per verificare formalmente se il Governo è ancora in grado di esercitare il potere di indirizzo politico<sup>92</sup>.

Nel silenzio della Costituzione si è, tuttavia, dibattuto se effettivamente sia ammissibile o comunque giustificabile uno strumento di tale portata nella forma di governo parlamentare. Secondo un primo orientamento, la risposta dovrebbe essere negativa, poiché le votazioni di carattere fiduciario sarebbero esclusivamente quelle disciplinate nell'art. 94 Cost., e, conseguentemente, solo il Parlamento potrebbe mettere in discussione la continuazione del rapporto fiduciario<sup>93</sup>. Invece, secondo un altro orientamento, di gran lunga prevalente, il contenuto dell'art. 94 Cost. non rappresenterebbe una fattispecie chiusa, poiché con esso il Costituente ha «voluto disciplinare la “concessione” e la “revoca” della fiducia da parte delle Camere, ma non ha escluso che l'esistenza o meno della fiducia possa accertarsi diversamente»<sup>94</sup>; dunque, come è concesso al Parlamento sfiduciare il Governo, allo stesso

---

<sup>89</sup> L'istituto, pur presente in epoca statutaria, venne recepito nel Regolamento della Camera nel 1971, mentre al Senato nel 1988. L'art. 116 del Regolamento della Camera e l'art. 161 del Regolamento del Senato escludono la questione di fiducia per questioni attinenti alla organizzazione e al funzionamento delle Camere: aggiunge il Regolamento della Camera l'esclusione per proposte di inchiesta parlamentare, autorizzazioni a procedere, modifiche del Regolamento, verifica delle elezioni, nomine, fatti personali e su tutti quegli argomenti per i quali il Regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto. Sul punto si vedano G. DE VERGOTTINI, T. E. FROSINI, *Diritto pubblico*, cit., p. 290.

<sup>90</sup> Art. 2, co. 2, l. n. 400/1988: «Il Consiglio dei Ministri esprime l'assenso alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri di porre la questione di fiducia dinanzi alle Camere».

<sup>91</sup> La deliberazione sulla questione di fiducia assume così priorità su ogni altra votazione, in virtù del principio per cui le vicende relative al rapporto fiduciario hanno carattere pregiudiziale. Sul punto si veda A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., pp. 400 ss. Precisa l'art. 116, co. 3, del Regolamento della Camera, che la questione di fiducia è votata per appello nominale non prima di ventiquattro ore, salvo diverso accordo fra i Gruppi. L'assenza del termine di tre giorni tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione verrebbe, dunque, giustificata sulla base dell'assunto che la questione di fiducia si inserirebbe all'interno di un dibattito politico-parlamentare già in corso, e quindi il termine di ventiquattro ore previsto dal Regolamento della Camera sarebbe comunque sufficiente a consentire una discussione adeguatamente preparata. In merito si veda M. L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1991, p. 346.

<sup>92</sup> Emerge, dunque, la duplice funzione dello stesso: una funzione certamente politica, consistente nel ricompattare la maggioranza, ed una funzione di carattere essenzialmente procedurale, volta ad aggirare comportamenti ostruzionistici grazie all'inemendabilità del testo (che viene pertanto definito “blindato”). In merito si veda D. SAVALLI, *Questione di fiducia ed elezione diretta: un matrimonio (im)possibile?*, in [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it)

<sup>93</sup> Scrive sul punto R. ASTRALDI, *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, n. 2, 1953, pp. 67 ss., come la Carta Costituzionale «non solo ha taciuto, ma ha dettato disposizioni incompatibili con una diversa interpretazione», poiché, altrimenti, essa «avrebbe soggiunto che il Governo ha sempre il diritto, indipendentemente da una mozione, di porre di sua iniziativa la questione di fiducia». In senso analogo A. DE VALLES, *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954, p. 615, il quale richiama il celeberrimo brocardo latino *lex libi voluit dixit, ubi noluit tacuit*, che varrebbe anche in tale contesto.

<sup>94</sup> Così P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., p. 28, il quale motiva sulla base dell'assunto che dal momento in cui la fiducia venga accordata esista «una presunzione *iuris tantum* che tale fiducia permanga;

tempo deve essere riconosciuta al Governo la possibilità di mettere in discussione il rapporto fiduciario nel corso di una qualsiasi deliberazione parlamentare<sup>95</sup>. Che l'istituto possa essere un esempio di consuetudine costituzionale, invece, sembra essere pacifico in dottrina<sup>96</sup>.

Nonostante la rilevanza che la questione di fiducia ha oramai assunto nel regime parlamentare, va infine rilevato come essa continui a suscitare forti polemiche<sup>97</sup>, in particolar modo legate all'abuso che spesso se ne farebbe unitamente alla prassi dei maxi-emendamenti, cioè di quegli emendamenti di iniziativa governativa che mettono insieme un gran numero di norme in un unico articolo, allo scopo di sostituire in tutto o in parte il provvedimento in discussione, consentendo così all'Esecutivo di porre un'unica questione di fiducia su tutto il testo<sup>98</sup>. Tale prassi risulterebbe in contrasto con il principio costituzionale ricavabile dall'art. 72, co. 1, Cost.<sup>99</sup>, il quale imporrebbe di suddividere un qualunque atto normativo in articoli<sup>100</sup>, tuttavia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 391 del 1995, ha asserito come tale fenomeno non violi il suddetto principio costituzionale. Le argomentazioni della Corte a sostegno di ciò vertono sul fatto che sarebbe possibile qualificare come procedimenti speciali, sebbene non contemplati dalla Costituzione ma previsti e disciplinati in sede regolamentare,

---

ma appunto perché si tratta di una presunzione *iuris tantum* essa potrà essere distrutta da ogni prova in contrario e non esclusivamente con l'espresso voto di sfiducia».

<sup>95</sup> D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 34. Sottolinea 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, 2005, p. 226, come il rapporto fiduciario abbia natura paritaria e bilaterale e l'indirizzo politico venga determinato congiuntamente da Parlamento e Governo al momento della formazione di questo. E così, come alle Camere è riconosciuta la possibilità di far cadere un Gabinetto che all'indirizzo politico concordato si discosti oppure non sia giudicato idoneo ad attuarlo, allo stesso modo il Governo non può essere costretto a subire modificazioni rispetto all'indirizzo definito al momento della fiducia, sicché deve essere riconosciuto a quest'ultimo il potere di giudicare determinante rispetto alla propria azione l'esito di una votazione, e porre così le Camere di fronte all'alternativa tra assecondare i suoi orientamenti oppure provocarne le dimissioni. Per G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, cit., pp. 74 ss., l'ammissibilità della questione di fiducia si fonderebbe sul presupposto che si è responsabili politicamente, non perché si è soggetti ad altri, ma perché si è investiti di poteri di direzione politica.

<sup>96</sup> Vi è tuttavia chi ritiene che con la l. n. 400/1988, che ne disciplina alcune caratteristiche, e ancor prima con il suo recepimento nei regolamenti parlamentari delle due Camere, l'istituto abbia perso la natura di consuetudine costituzionale. Sul punto si veda M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010, p. 84.

<sup>97</sup> Nel corso della XVI legislatura, il IV Governo Berlusconi pose la questione di fiducia 45 volte, mentre il Governo Monti 51 volte, il che portò taluni a ritenere che tale istituto si stesse trasformando da strumento di verifica della maggioranza ad "acceleratore" dell'approvazione dei progetti di riforma. Sul punto si vedano Q. CAMERLENGO, F. FURLAN, *L'ordinamento della Repubblica*, cit., pp. 151 ss.

<sup>98</sup> N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007, pp. 98 ss. Il primo caso di questione di fiducia posta su un maxi-emendamento ebbe ad oggetto la c.d. "legge truffa" del 1953, composta da un unico articolo: scopo principale era quello di far approvare tale disegno di legge evitando così il voto di tutti gli emendamenti presentati dall'opposizione.

<sup>99</sup> Art. 72, co. 1, Cost: «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo Regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

<sup>100</sup> Per tutti si veda G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998, p. 141.

oltre ai procedimenti di approvazione dei disegni di legge e di conversione dei decreti-legge, anche quello sulla posizione della questione di fiducia, da parte del Governo, sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge, la cui disciplina è affidata ai regolamenti parlamentari proprio dalla stessa Carta Costituzionale.

### ***2.3 Le crisi di Governo c.d. extraparlamentari***

La quasi totalità delle crisi di Governo che si sono verificate nell'esperienza repubblicana sono da ascrivere alla categoria delle crisi c.d. extraparlamentari, cioè originate unicamente dalla volontà dell'Esecutivo di dimettersi<sup>101</sup>: il più delle volte accade che tali dimissioni siano precedenti a un voto espresso di sfiducia<sup>102</sup>, oppure siano presentate indipendentemente dall'attivazione del meccanismo della sfiducia formale<sup>103</sup>.

Le vicende che possono determinare le dimissioni volontarie dell'Esecutivo sono le più varie: si pensi all'annuncio di un partito di ritirarsi dalla coalizione, all'esito di una elezione, all'incidenza politica che viene attribuita ad alcune votazioni, oppure alla convinzione di non avere più la fiducia delle Camere. Tuttavia, lo stesso concetto di crisi c.d. extraparlamentare non è del tutto univoco in dottrina, e ciò comporta continue restrizioni e/o allargamenti delle

---

<sup>101</sup> M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., pp. 2 ss. In passato si è posto il problema della legittimità costituzionale di dette crisi, la quale, oramai, è pacificamente riconosciuta sia sul piano dottrinale, sia su quello politico, in quanto le dimissioni volontarie troverebbero fondamento nel principio per cui anche il Governo dispone del rapporto fiduciario, dovendo avere fiducia in sé stesso e nella maggioranza parlamentare chiamata a sostenerlo. In merito si vedano: A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit. p. 858; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 574. Per P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., p. 27, la facoltà di dimettersi volontariamente da parte dell'Esecutivo discenderebbe dal principio generale di diritto pubblico tale per cui "un ufficio pubblico come è volontariamente assunto, così può essere volontariamente dimesso". Conseguentemente, per l'A., «l'ammettere che un Gabinetto debba rimanere al potere contro sua voglia (*cabinet malgré lui*) è contrario ai principi generali del diritto pubblico, dovendosi ritenere sempre consentita ai pubblici funzionari la facoltà di rassegnare le dimissioni, ed è altresì contrario ai principi del regime parlamentare, il quale presuppone una stretta collaborazione fra i vari organi del Governo». In senso analogo L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 395, il quale aggiunge che la facoltà di dimettersi è propria di tutti i funzionari statali e, *a fortiori*, va riconosciuta a coloro che esercitano funzioni pubbliche. Rileva, inoltre, M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 383, come «un Gabinetto privo della libertà di dimettersi, che non potesse abbandonare il suo ufficio se non dopo un voto sfavorevole delle Camere, sarebbe un Governo privo della necessaria autonomia».

<sup>102</sup> Significativo in tal senso fu il caso del primo Governo Berlusconi, che si dimise prima della votazione della sfiducia.

<sup>103</sup> Non sono mancate critiche a tale comportamento del Governo, per lo più volte ad evidenziarne una sorta di "scorrettezza" istituzionale, dato che le ragioni di tali dimissioni non troverebbero espressione e confronto nelle aule parlamentari, in un pubblico dibattito. In merito si veda F. CUOCOLO, *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1996, p. 648. Tuttavia, per prevenire e conseguentemente evitare tutto ciò, si segnala il ruolo-chiave assunto dal Presidente della Repubblica in tali circostanze, poiché è su sua richiesta che talora si sono svolti, prima ancora della presentazione delle dimissioni, "dibattiti di chiarificazione", allo scopo di rendere espliciti, nella sede propria e attraverso la discussione pubblica, i motivi della crisi. In questo senso, l'intervento del Capo dello Stato si presenterebbe come conformativo del rapporto tra Parlamento e Governo. Sul punto si veda A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit., p. 858.

cause rientranti in tale categoria<sup>104</sup>, con il rischio, in quest'ultimo caso, che alcune di esse siano totalmente estranee al fenomeno in esame<sup>105</sup>.

Generalmente, come si vedrà nel quarto capitolo, la presentazione di dimissioni volontarie comporta la prassi del Presidente della Repubblica di rinviare il Governo alle Camere, allo scopo di “parlamentarizzare” la crisi, e tale rinvio implica, a sua volta, rigetto o sospensione delle dimissioni stesse.

## 2.4 *Crisi di Governo necessarie*

Il fenomeno delle crisi di Governo, sebbene non auspicabile, risulta, in certe circostanze, inevitabile, proprio in ragione delle articolate relazioni politico-istituzionali interne alla forma di governo parlamentare, e ciò ha portato la dottrina a ricondurre tutte queste circostanze a casi di crisi c.d. necessarie.

L'espressione “crisi di Governo necessaria” designerebbe, così, tutte quelle crisi che si originano ogniqualvolta la Costituzione prestabilisca che si provveda al rinnovo periodico delle Assemblee parlamentari<sup>106</sup>, e, segnatamente, per quanto riguarda il sistema italiano, ogni cinque anni: in questi casi, la conseguenza è che alla crisi del Parlamento si aggiunga la crisi del Governo, in ragione della dipendenza dell'organo esecutivo dall'organo parlamentare.

Assimilabili, per certi versi, a questa tipologia di crisi, sarebbero poi quelle crisi riconducibili a morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio, in quanto tali

---

<sup>104</sup> F. FRATTINI, *Art. 94 Cost.*, cit.

<sup>105</sup> Per M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., pp. 376 ss., le cause generatrici delle crisi di Governo c.d. extraparlamentari sarebbero le seguenti: 1) morte, grave malattia o dimissioni del Presidente del Consiglio; 2) dissociazione interna del Gabinetto; 3) esito non soddisfacente di votazioni parlamentari ordinarie; 4) atteggiamento dei gruppi parlamentari; 5) prese di posizione degli organi direttivi dei partiti; 6) dissenso insorto tra il Governo ed il Presidente della Repubblica; 7) decisioni della Corte Costituzionale che incidono sull'indirizzo politico; 8) pressione dei gruppi di interesse; 9) contrasto con gli organi supremi delle Regioni; 10) risultati negativi di elezioni amministrative o di un referendum popolare; 11) orientamenti della stampa o dell'opinione pubblica in genere oppure manifestazioni popolari contrarie al Governo; 12) svolgimento delle elezioni politiche; 13) elezioni di un nuovo Presidente della Repubblica; 14) volontà dello stesso Governo di allargare la sua base politica di appoggio. Per P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., pp. 30 ss., le crisi c.d. extraparlamentari sono quelle crisi che prescindono dalla fiducia o meno del Parlamento, e trovano la loro causa «o in un evento accidentale che paralizzi il funzionamento del Gabinetto (morte o grave malattia del Presidente del Consiglio) o in un dissenso insorto fra il Capo dello Stato ed il Gabinetto o infine in un grave conflitto che si apre in seno al Gabinetto e che non può essere risolto con l'ausilio dei poteri di coordinamento del Presidente del Consiglio».

<sup>106</sup> Sottolinea G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, Redazione provvisoria al Convegno Luiss “*Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*”, Roma, 26 Novembre 2010, p. 11, come «le elezioni periodiche a data fissa siano una forma istituzionalizzata di crisi», in quanto occorre ricordare «che crisi nell'ordine politico-costituzionale vuol dire interruzione, soluzione di continuità, divisione tra un prima e un dopo». Per l'A., dunque, il sistema, se le elezioni debbono essere tenute periodicamente a data fissa, programma la crisi, la vuole con certezza e con cadenze regolari, e pertanto non può che definirsi una crisi fisiologica.

situazioni costituirebbero, secondo la logica del governo parlamentare, casi per così dire automatici di crisi, posto che un Governo non può continuare a sopravvivere senza tale organo, in ragione della sua posizione rappresentativa dell'intero Esecutivo<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, pp. 37 ss. In tal senso anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 400, il quale richiama l'infungibilità del potere di direzione della politica generale del Governo, affidato al Presidente del Consiglio dall'art. 95, co. 1, Cost.

## CAPITOLO 3

# POSSIBILE ATTEGGIARSI DELLE CRISI DI GOVERNO

### *3.1 Premessa: le dimissioni dell'Esecutivo*

Come si è accennato nel precedente capitolo, una classificazione delle crisi governative può essere svolta secondo il diverso grado di discrezionalità di cui il Presidente della Repubblica dispone nell'accettare o respingere le dimissioni dell'Esecutivo<sup>108</sup>.

In particolare, si è visto come le dimissioni derivanti da mancata concessione iniziale della fiducia, dall'approvazione di una mozione di sfiducia oppure da un voto contrario sulla c.d. questione di fiducia, in quanto obbligatorie, non possono che essere accettate dal Capo dello Stato, poiché le Camere hanno già esplicitamente preso posizione, così come sono doverose, vedremo, le dimissioni conseguenti a nuove elezioni politiche generali o a morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio<sup>109</sup>. Invece, nell'ipotesi di dimissioni

---

<sup>108</sup> M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., p. 20.

<sup>109</sup> A. A. ROMANO, *La formazione del Governo*, cit., p. 51. In tutti questi casi, come si vedrà nel successivo capitolo, al Presidente della Repubblica non resta altro che verificare se è possibile formare un nuovo Governo, altrimenti scioglierà anticipatamente le Camere.

volontarie, la loro accettazione può essere rifiutata o quantomeno ritardata, in attesa di una votazione espressa da parte del Parlamento<sup>110</sup>.

Diverse dalle dimissioni sopra richiamate, sono poi le dimissioni c.d. di cortesia, presentate al Capo dello Stato in occasione della sua elezione<sup>111</sup>, che, di regola, sono respinte, in quanto atto di omaggio offertogli dal Governo<sup>112</sup>.

Infine, è possibile che un Esecutivo rassegni le dimissioni a seguito dell'assolvimento degli obiettivi programmatici prefissati, e cioè della parte essenziale del proprio programma: in altri termini, la scadenza del Gabinetto coinciderà con il raggiungimento di tali obiettivi (c.d. Governo costituito a termine<sup>113</sup>). Il caso più significativo fu quello del Governo Dini, primo Esecutivo "tecnico" della storia repubblicana, in quanto interamente composto da personalità svincolate dall'appartenenza a raggruppamenti politici<sup>114</sup>, che, una volta raggiunti i quattro obiettivi programmatici prefissati (la riforma delle pensioni, la *par condicio*, la legge elettorale regionale e la finanziaria), presentò le dimissioni.

Nei paragrafi successivi, si evidenzieranno i profili problematici collegati alle dimissioni dell'Esecutivo, scaturenti dal possibile atteggiarsi di alcune delle crisi governative precedentemente richiamate.

---

<sup>110</sup> P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., pp. 29 ss.

<sup>111</sup> Si tratta di un retaggio del periodo statutario. Com'è noto, in tale periodo il potere esecutivo era in capo al Re, per sua natura sacro e inviolabile, e quindi necessariamente irresponsabile. Egli nominava e revocava i Ministri, che pertanto dovevano godere della fiducia del Sovrano, con la conseguenza che la loro responsabilità politica era, innanzitutto, una responsabilità politica direttamente nei confronti della Corona, dalla quale derivavano appunto la loro investitura. Il Governo era allora tenuto a presentare vere e proprie dimissioni, in occasione dell'elezione di un nuovo Re, che tuttavia venivano ritualmente respinte dallo stesso, poiché accettarle, come sottolinea G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, p. 89, «avrebbe significato una volontà politica attiva troppo evidente per salvaguardare la stessa irresponsabilità politica del Re».

<sup>112</sup> Come sottolinea A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit., p. 856, solo ragioni di correttezza stanno alla base delle dimissioni di cortesia, poiché «il Governo deve essere inteso come Governo della Repubblica, e non del Presidente della Repubblica». In senso analogo anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1954, p. 178, e P. CARETTI, U. DE SERVIO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006, p. 227, secondo i quali tali dimissioni non sarebbero giuridicamente dovute, proprio perché non sussiste ormai più una responsabilità politica dei Ministri direttamente verso il Capo dello Stato. Circa le conseguenze della loro presentazione, per G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, Vol. I, Milano, 2014, p. 345, non comporterebbero vere e proprie crisi governative, in quanto quest'ultime sono riassorbite nel momento stesso in cui si aprono. In senso analogo T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, V ed., Milano, 1988, p. 473, per il quale «a ben guardare crisi non sono». Tuttavia, come rileva A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 26, se l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica «determini o rifletta la frattura della coalizione di Governo e l'enuclearsi di una nuova maggioranza», le dimissioni di cortesia potrebbero essere accettate, proprio perché connesse ad una divergenza politica sostanziale, senza generare gravi ed insuperabili reazioni delle forze politiche interessate. In senso analogo anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 403, e G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p. 89.

<sup>113</sup> Sul punto si veda L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 393, che configura tale ipotesi come sottospecie di crisi extraparlamentare.

<sup>114</sup> Così il Presidente Dini nelle comunicazioni per richiedere la fiducia del 23 gennaio 1995: «La natura tecnica del Governo - formato da persone scelte unicamente in base alle loro qualità professionali, svincolate da qualunque raggruppamento politico, espressione della società civile - è nello stesso tempo effetto e testimonianza della eccezionalità e transitorietà del compito che gli è stato affidato e che si intende assolvere».

### ***3.2 Il rifiuto dell'Esecutivo di dimettersi a seguito della mozione di sfiducia***

L'approvazione di una mozione di sfiducia comporta l'obbligo di dimissioni da parte dell'Esecutivo, tuttavia, in dottrina, si è posto il problema di che cosa accadrebbe nell'ipotesi in cui non venga dato seguito a quest'ultimo<sup>115</sup>.

Secondo un primo orientamento, muovendo dalla premessa che se vi è sfiducia allora vi è un obbligo giuridico di dimissioni, sarebbe proponibile un ricorso per conflitto di attribuzioni da parte della Camera che ha votato la sfiducia, il cui deliberato verrebbe ad essere, altrimenti, svuotato di effetti<sup>116</sup>. Questa tesi, tuttavia, viene ritenuta carente partendo dalla constatazione che, divenuta attuale la sfiducia, viene meno lo stato di soggezione in cui versa il Governo, e la responsabilità politica può dirsi allora conclusa: in altre parole, le Camere hanno già esercitato il potere loro riconosciuto di far cessare il rapporto fiduciario, e tale potere non consiste nella possibilità di dimettere direttamente il Governo, poiché, a tal fine, è necessaria la presentazione delle dimissioni. Per conseguenza di tutto ciò, sostenere che il Parlamento possa sollevare un conflitto di attribuzione non ha senso comune: la Corte Costituzionale, in questo caso, non potrebbe che confermare l'obbligo di dimissioni del Governo, non avendo, d'altro canto, il potere di revocare lo stesso<sup>117</sup>.

La diversa soluzione al problema, dunque, consisterebbe nella revoca, da parte del Capo dello Stato, del precedente Governo, operata con lo stesso decreto che nomina il nuovo Governo<sup>118</sup>, analogamente a quanto si fece, a livello di singolo Ministro, nel c.d. caso Mancosu,

---

<sup>115</sup> Secondo A. CERRI, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancosu"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4676, l'obbligo di dimissioni deve ritenersi immediatamente operante, e conseguentemente il Governo dovrebbe presentare le stesse, al più tardi, il giorno successivo.

<sup>116</sup> Così A. PIZZORUSSO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancosu"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4730, il quale prevede addirittura la possibilità che il Governo, restio a dimettersi, non rispetti neppure la sentenza della Corte Costituzionale, con ciò determinando una gravissima crisi della legalità costituzionale.

<sup>117</sup> Così G. U. RESCIGNO, *Il "caso Mancosu" ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, 1996, p. 235.

<sup>118</sup> Sul punto è possibile richiamare: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 571; L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981, p. 199; M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, pp. 120 ss.; P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., pp. 30 ss., il quale evidenzia la differenza fra accettazione delle dimissioni e revoca: mentre la prima «è un requisito di efficacia di una manifestazione di volontà del titolare dell'organo che pone fine al rapporto di servizio», la seconda «è un atto di carattere espulsivo che non presuppone per la sua efficacia alcuna manifestazione di volontà da parte del titolare dell'organo espulso». Sottolinea G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, cit., pp. 22 ss., come tale atto del Capo dello Stato si configuri atto «*extra ordinem*, perché il testo costituzionale non prevede un potere di revoca del Governo da parte del Presidente della Repubblica (sia pure con atto controfirmato dal nuovo Presidente del Consiglio): prevede soltanto le dimissioni del Governo, sia a seguito di sfiducia formale ex art. 94 sia per altri motivi politici». L'A. ritiene, inoltre, che lo stesso atto rientri pienamente nella *ratio* costituzionale, in quanto può essere ricostruito «come applicazione di una regola non scritta che integra la

ove la revoca era implicitamente desumibile dal decreto del Presidente della Repubblica con il quale veniva conferito l'incarico *ad interim* al Presidente del Consiglio. Detta soluzione trova riscontro proprio nella sentenza n. 7/1996 della Corte Costituzionale, secondo la quale, «poiché la revoca della fiducia esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto Parlamento-Governo, ma non comporta la caducazione dell'atto di nomina», la presentazione delle dimissioni diviene necessaria al fine di consentire al Presidente della Repubblica di procedere alla nomina di un nuovo Governo, tuttavia, in mancanza di tali dimissioni, spetta allo stesso Presidente della Repubblica «l'esercizio di poteri che attengono alla garanzia costituzionale, in vista del ripristino del corretto funzionamento delle istituzioni»<sup>119</sup>.

### ***3.3 Il problema delle dimissioni conseguenti a nuove elezioni politiche generali***

Come si è visto nel precedente capitolo, con le elezioni politiche generali viene meno uno dei soggetti del rapporto fiduciario, il Parlamento, e da ciò deriverebbe che alla crisi dell'organo legislativo si aggiunga la crisi dell'organo esecutivo. Tuttavia, in dottrina, si è a lungo dibattuto se, effettivamente, l'Esecutivo sia tenuto a rassegnare le dimissioni, le quali, peraltro, non sono espressamente previste dalla Costituzione: in particolare, ci si era chiesti se le nuove Camere, in astratto, potessero confermare la fiducia al vecchio Governo.

Chi giustificava tale indirizzo, riteneva, in primo luogo, che il Governo, essendo un organo senza scadenza, non fosse tenuto a dimettersi in occasione di nuove elezioni, qualora avesse avuto la certezza di trovare, nelle nuove Camere, una maggioranza pronta a sostenerlo<sup>120</sup>, e, in secondo luogo, si fece leva sulla constatazione che proprio la ripetizione del voto fiduciario fosse necessaria per abbreviare o azzerare i tempi della crisi, cosicché la stessa non potesse

---

Costituzione; la regola non scritta potrebbe essere formulata così: il Presidente della Repubblica, in casi eccezionali che costituiscono rottura della Costituzione (come sarebbe il caso di un Presidente del Consiglio che rifiuta di presentare le dimissioni nonostante la mozione di sfiducia), ha il potere di revocare il Governo e nominarne un altro al suo posto, salvo l'obbligo di questi di presentarsi alle Camere per riceverne la fiducia». Contro tale decreto del Presidente della Repubblica si potrebbe ipotizzare un ricorso del Governo alla Corte Costituzionale, tuttavia, poiché l'obiettivo è ristabilire la normalità costituzionale, l'A. non vede altra risposta della Corte se non la conferma dell'atto del Presidente della Repubblica. Per A. PACE, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancosu"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4713, nei confronti del Presidente del Consiglio legittimamente sfiduciato, che si rifiuta di dimettersi, sarebbe configurabile addirittura l'ipotesi criminosa della persistenza nell'esercizio indebito di potere politico, prevista dall'art. 287 c.p.: «Chiunque usurpa un potere politico, ovvero persiste nell'esercitarlo indebitamente, è punito con la reclusione da sei a quindici anni».

<sup>119</sup> Così Corte Cost. n. 7/1996.

<sup>120</sup> P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni di Gabinetto*, cit., pp. 15 ss., il quale ribadisce che sono poche le Costituzioni che prevedono le dimissioni obbligatorie del Gabinetto a seguito di nuove elezioni (l'A. riporta come esempio l'art. 26 della Costituzione della Sassonia).

perpetuarsi per troppo tempo<sup>121</sup>, dato che veniva meno il procedimento di formazione di un nuovo Governo.

La risposta al quesito, tuttavia, secondo la dottrina maggioritaria, deve ritenersi negativa, sulla base del principio tale per cui anche il Governo, in via mediata, deriva i suoi poteri dal popolo, sicché, con le nuove elezioni, questo rapporto di derivazione dovrà essere nuovamente espresso<sup>122</sup>: da ciò ne discende che ogni Esecutivo può durare al massimo quanto dura il Parlamento, e che quest'ultimo, in ogni caso, trascini con sé inevitabilmente il primo, determinandone le dimissioni<sup>123</sup>.

Quanto alla fonte di tali dimissioni, va rilevato, infine, come nella prassi si sia consolidata una vera e propria consuetudine costituzionale, per cui le stesse sono, anche in tal caso, doverose<sup>124</sup>.

### ***3.4 Il problema delle dimissioni conseguenti a morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio***

In ordine alle crisi governative generate da morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio, si è visto come le stesse implicino le dimissioni dell'intero Governo, le quali saranno necessarie, posto che l'Esecutivo stesso non può continuare a sopravvivere senza l'organo che ne rappresenta l'unità<sup>125</sup>: è proprio questa la ragione per la quale si nega

---

<sup>121</sup> Così A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 33, che, in alternativa alla ripetizione del voto fiduciario, ritiene addirittura sufficiente «il mero comportamento concludente costituito dalla mancata presentazione o, a seconda dei casi, approvazione, in seno alle Camere neo-elette, di una mozione di sfiducia nei confronti del Gabinetto che in tesi resti al proprio posto e nella pienezza delle proprie funzioni».

<sup>122</sup> G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p. 88. Solo in questo modo, per A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1992, p. 109, si verrebbe a creare quel «circuitto democratico» in virtù del quale il corpo elettorale dovrebbe influenzare il Parlamento attraverso le elezioni periodiche dei suoi membri e, indirettamente, tutti gli altri organi dello Stato, attraverso le indicazioni che ne derivano: e così, i destinatari degli atti di questi, i governati, verrebbero ad identificarsi con i governanti.

<sup>123</sup> Sul punto si veda G. U. RESCIGNO, *Le crisi di Governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999, pp. 8 ss., il quale aggiunge che se anche le nuove elezioni confermassero la precedente maggioranza, oppure fosse intenzione dei vincitori confermare in blocco l'intero Governo precedente, si procederà «pur sempre ad una nuova nomina e ad una nuova investitura da parte del nuovo Parlamento».

<sup>124</sup> Così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 395, il quale ricorda che, ad eccezione del Governo De Gasperi nel 1948, rimasto in carica pur dopo le elezioni, in tutti gli altri casi di rinnovo della rappresentanza parlamentare, qualunque fosse il risultato delle urne, il Governo, il Capo dello Stato e le forze politiche abbiano sempre ritenuto che il rapporto di fiducia dovesse spezzarsi, per permetterne una nuova valutazione da parte dello stesso Capo dello Stato. In senso analogo anche A. D'ANDREA, *Art. 92 Cost.*, cit., p. 12, e R. CHERCHI, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2011, pp. 5 ss.

<sup>125</sup> Il fatto che, in tal caso, le dimissioni siano obbligatorie è pacifico in dottrina. In merito è possibile richiamare: A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit., p. 856; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di*

che, nell'ordinamento italiano, e in generale nella forma di governo parlamentare, il Vicepresidente del Consiglio o i Ministri possano sostituirsi al Presidente del Consiglio venuto meno, al fine di lasciare intatta la compagine governativa<sup>126</sup>.

In dottrina, inoltre, ci si è posti il quesito di quale sia il soggetto a cui spetti di rassegnare le dimissioni in luogo del Presidente del Consiglio mancante. La soluzione, di gran lunga prevalente, è proprio quella di ritenere che «il Vicepresidente del Consiglio più anziano (se c'è) o il Ministro più anziano (che sicuramente c'è)» presentino al Presidente della Repubblica le dimissioni, «alle quali seguirà secondo le regole o la formazione di un nuovo Governo o lo scioglimento anticipato delle Camere»<sup>127</sup>.

---

*sistema*, cit., p. 10; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 400; P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, cit., p. 34, il quale ribadisce che, a differenza di quanto avviene per un Ministro dimissionario, non è possibile procedere alla sostituzione del Presidente del Consiglio per via di rimpasto, poiché, quest'ultimo, «riceve la sua investitura in seguito a designazione da parte del Capo dello Stato».

<sup>126</sup> Viene così smentita la vecchia tesi di G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913, p. 563, secondo la quale, in caso di morte o di impedimento permanente del Presidente del Consiglio, poteva evitarsi una crisi qualora un Ministro fosse stato in grado di assumere la presidenza e completare il Ministero. Sottolinea G. U. RESCIGNO, *Le crisi di Governo: il quadro storico*, cit., p. 10, come solo nella forma di governo presidenziale il titolare del potere governativo, venuto meno, possa essere sostituito immediatamente ed automaticamente dal Vicepresidente.

<sup>127</sup> Così G. U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, cit., p. 10. M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, cit., p. 126, ritiene, inoltre, possibile l'esercizio del potere di revoca, qualora il Vicepresidente del Consiglio o il Ministro non rassegnino le dimissioni. A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., pp. 39 ss., auspica che, dopo la presentazione delle dimissioni, nel successivo procedimento di formazione del Governo, la nuova compagine ministeriale riproduca (al di fuori della persona del *Premier*) la medesima struttura e composizione di quella precedente, così da recepirne in pieno l'indirizzo politico e garantirne la continuità.

## CAPITOLO 4

# I POTERI DEL CAPO DELLO STATO NELLA RISOLUZIONE DELLE CRISI DI GOVERNO

### *4.1 Premessa: il Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare*

L'attenzione della dottrina attorno alla figura e al ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare non può certamente ridursi alla mera analisi della complessiva posizione e, comunque, dei poteri in capo allo stesso, ma deve essere rivolta ad evidenziarne anche il peso specifico assunto nelle varie vicende istituzionali, tradottosi in un allargamento delle proprie funzioni, destinato anch'esso ad incidere sulle dinamiche della forma di governo.

In altri termini, oltre ai poteri tipici di cui all'art. 87 Cost.<sup>128</sup>, espressione della tradizionale opera di garanzia, controllo ed intermediazione nei confronti degli altri organi

---

<sup>128</sup> Art. 87 Cost.: «Il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra,

costituzionali, il Presidente della Repubblica sarebbe titolare «anche di duttili possibilità di intervento sugli assetti costituzionali, che la prassi e le convenzioni attuative dei meccanismi costituzionali, quando non vere e proprie consuetudini, hanno contribuito ad ampliare»<sup>129</sup>, al fine di assicurare il corretto funzionamento dei suddetti organi. Tale attivismo presidenziale troverebbe giustificazione nella stessa collocazione costituzionale del Capo dello Stato, ossia tra il titolo I (il Parlamento) e il titolo III (il Governo) della parte seconda sull'ordinamento della Repubblica, e non, invece, nel titolo IV dedicato alle garanzie costituzionali<sup>130</sup>. Pertanto, il Presidente si porrebbe inevitabilmente nel crocevia dei rapporti con le forze politiche, negli snodi del percorso di formazione dell'indirizzo politico o nelle fasi di crisi del circuito fiduciario Parlamento - Governo: non potrebbe imporre propri indirizzi politici, ma sarebbe in grado di mutare quelli esistenti o di favorire quelli emergenti<sup>131</sup>.

---

l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze Armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della Magistratura.

Può concedere grazie e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica».

A questi si aggiungono poteri destinati ad incidere sul circuito dell'indirizzo politico, quali lo scioglimento anticipato delle Camere (art. 88 Cost.), e la nomina del Governo (art. 92, co. 2, Cost.).

<sup>129</sup> Così E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, cit., p. 11. In senso analogo G. GUZZETTA, *La Repubblica transitoria. La maledizione dell'anomalia italiana che fa comodo a tanti*, Soveria Mannelli, 2018, p. 147, secondo il quale, mentre negli altri Paesi la presidenza è caratterizzata dal prevalere delle prestazioni c.d. ordinarie e formali, da noi, invece, il Presidente della Repubblica «si è trovato a dover svolgere un ruolo via via più attivo e sostanziale di propulsione, di risoluzione delle crisi, di soggetto attivo nell'assicurare il buon funzionamento del sistema istituzionale. In una battuta, il problema italiano è che ciò che altrove è sempre stata l'eccezione, da noi è progressivamente diventata la regola». Su tali funzioni si è espressa anche la Corte Costituzionale, sent. n. 1/2013, secondo la quale il Capo dello Stato, al fine di assicurare «l'armonico funzionamento dei poteri [...] che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica», dovrà affiancare «continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il "potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali». Tali attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, aggiunge la Corte, «implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori», e verranno «valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite». Ricorda F. DIMORA, *Art. 87 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 777, come il Presidente Ciampi abbia spesso fatto ricorso alla *moral suasion*, intervenendo in via informale su procedimenti legislativi in corso. Allo stesso modo M. C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986, p. 118, sottolinea come addirittura prima, durante la presidenza Pertini, si registrava la volontà del Capo dello Stato di rendere pubbliche le lettere e i colloqui intercorsi con gli altri organi costituzionali, contenenti le sue riflessioni e opinioni per orientarli, a detrimento della regola fino ad allora invalsa che voleva improntata a riservatezza l'attività politico-istituzionale del Capo dello Stato.

<sup>130</sup> Sul punto si veda P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in G. ALPA (a cura di), *Diritto ed economia. Studi in onore di Cesare Imbriani*, Napoli, 2016, pp. 219 ss.;

<sup>131</sup> Così A. BALDASSARE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di Governo*, in G. SILVESTRI (a cura di) *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, pp. 59 ss. In senso analogo S. BARTOLE, *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018, p. 20, il quale sottolinea la peculiarità della posizione del Presidente della Repubblica, «che si vuole garante neutrale dell'osservanza dell'ordine costituzionale pur a fronte della indiscutibile politicità dei suoi interventi, cui si aggiunge la sua personale, costante provenienza da una precedente carriera politica, che di norma ne ha comportato l'identificazione con questo o quell'indirizzo politico».

## 4.2 *Il Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo extraparlamentari. La c.d. parlamentarizzazione*

Come si è già avuto modo di accennare, l'attività del Capo dello Stato, a seguito dell'apertura di una crisi di Governo, «traversa necessariamente la politica: politiche sono le ragioni che la determinano, politica la soluzione, politici gli effetti<sup>132</sup>». Quanto ai poteri-doveri di cui dispone a fronte delle dimissioni dell'Esecutivo, essi varieranno a seconda della crisi in atto, la cui qualificazione risulterà, appunto, determinante al fine di apprezzare la stessa regolarità dell'attività presidenziale.

Partendo dalle crisi più diffuse nell'esperienza repubblicana, e cioè da quelle extraparlamentari, si segnala come esse rappresentino «la costante “distorsione” del modello costituzionale sulla quale può innestarsi la pratica del rinvio alle Camere del Governo<sup>133</sup>». In altre parole, si attuerebbe la c.d. *parlamentarizzazione* delle stesse, consistente, appunto, nel rifiuto da parte del Capo dello Stato di accogliere le dimissioni dell'Esecutivo (o comunque nella loro sospensione), a cui far conseguire il rinvio alle Camere per l'eventuale constatazione, all'interno di una procedura formale e pubblica, della sopraggiunta impossibilità per il Gabinetto di durare: si afferma, dunque, l'esigenza di coinvolgere maggiormente e per quanto possibile le Camere stesse, attraverso l'inserimento di un passaggio parlamentare che rivelerebbe, di per sé, il permanere di talune riserve nei confronti di queste tipologie di crisi e una preferenza, almeno in principio, per le crisi parlamentari<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo*, cit., p. 120. L'A. rileva come il rischio sia quello «di farsi abbagliare dalla politicità del contesto e non discernere bene il difficile e specifico ruolo dell'organo al vertice dello Stato che agisce in situazioni politiche, insieme ad attori politici, emana atti produttivi di effetti politici, ma non come soggetto politico». In senso analogo A. BALDASSARE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di Governo*, cit., pp. 66 ss., i quali, pur attribuendo alle «istituzioni dell'unità», nelle quali il Capo dello Stato è compreso, una «notevole, intrinseca e specifica politicità», avvertono fin da subito che «non può essere confusa, né assimilata in qualche modo con quella degli attori politici».

<sup>133</sup> Così E. CUCCODORO, *L'esperienza della crisi*, cit., p. 303.

<sup>134</sup> M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit. p. 384. In senso analogo C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 672, secondo il quale, nonostante le crisi extraparlamentari siano legittime dal punto di vista politico, è tuttavia necessario che esse si trasformino in crisi parlamentari, «al fine di consentire al Parlamento di svolgere quel ruolo di arbitro della crisi che i Padri costituenti avrebbero inteso attribuirgli». Sottolinea M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., p. 29, come gli assertori della parlamentarizzazione delle crisi siano proprio «gli strenui difensori della centralità del procedimento individuato dall'articolo 94 della Costituzione». L'A. ricorda, altresì, come durante la X legislatura si registrò un tentativo di istituzionalizzare la stessa. Il futuro Presidente della Repubblica Scalfaro, all'epoca Vicepresidente della Camera dei deputati, ottenne la calendarizzazione di una mozione a sua prima firma concernente la parlamentarizzazione delle crisi di Governo, sulla scia di una proposta di legge costituzionale (bloccatasi al Senato) volta a modificare l'art. 94 Cost., tramite l'aggiunta di un ulteriore comma dal seguente tenore: «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». La mozione venne discussa e approvata alla Camera dei deputati nel gennaio del 1991, ma non venne poi rispettata in occasione della successiva crisi di Governo.

Inoltre, la parlamentarizzazione viene spesso intesa quale linea di condotta intermedia fra l'accettazione e il rigetto delle dimissioni governative<sup>135</sup>; tuttavia, nonostante sia prevalsa nella prassi, non vi sarebbe alcun obbligo da parte del Presidente della Repubblica di ricorrere alla stessa, tant'è vero che, nei casi più gravi, non è stata neppure tentata, in quanto risulterebbe controproducente sforzarsi di mantenere in vita Governi ormai impotenti<sup>136</sup>. Il Presidente godrebbe così di un deciso potere di valutazione, per cui si darebbero almeno tre tipi diversi di soluzioni percorribili, secondo le circostanze che esso è personalmente chiamato a valutare:

a) la prima consisterebbe nel dar seguito alle dimissioni, la cui accettazione formale verrà rinviata all'atto di nomina del nuovo Governo;

b) la seconda consisterebbe nel rigetto<sup>137</sup> o comunque nell'invito rivolto al Governo a ritirare le proprie dimissioni, mantenendolo così in carica fino a quando le Camere non decidano di revocare la fiducia;

c) la terza si risolverebbe, appunto, nel rinvio del Governo dinanzi alle Camere.

Si ritiene, tuttavia, come sul piano giuridico non possa configurarsi alcun obbligo in capo al Governo ad aderire tanto all'una, quanto all'altra, di queste ultime due sollecitazioni, una volta riconosciuta l'ammissibilità delle dimissioni volontarie<sup>138</sup>.

Sulla questione del rinvio presidenziale si determina, altresì, il peculiare problema del suo inquadramento e della sua qualificazione. Secondo un primo orientamento, si potrebbe ammettere una regola non scritta, di natura consuetudinaria, che attribuisca al Capo dello Stato

---

<sup>135</sup> Così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 396. Per S. LABRIOLA, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 191, la parlamentarizzazione risulterebbe finalizzata non tanto a risolvere la crisi, ma a consentire un'assunzione di responsabilità dei partiti in ordine al dissenso politico esistente. In senso analogo M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., p. 31.

<sup>136</sup> M. GALIZIA, *Le crisi di Gabinetto*, cit., p. 383, sottolinea, altresì, come il rinvio alle Camere, in certi casi, anziché chiarezza possa portare difficoltà maggiori, aumentando la tensione politica e rendendo così più difficile la ristrutturazione di una nuova maggioranza. Ricorda L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo*, cit., pp. 123 ss., come persino il Presidente Cossiga, che rivendicava con maggiore determinazione il potere di accettare o di non accettare le dimissioni dell'Esecutivo, motiverà con il rischio di aggravare le divisioni della maggioranza la scelta di non rinviare il Governo De Mita alle Camere.

<sup>137</sup> Una parte della dottrina, tuttavia, ritiene inammissibile il potere presidenziale di respingere le dimissioni. In particolare, secondo A. BOZZI, *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961, p. 167, il Presidente della Repubblica risulterebbe carente di tale potere poiché, in base al principio della irresponsabilità presidenziale, la non accettazione andrebbe controfirmata dal Presidente del Consiglio dimissionario, che quindi dovrebbe consentire alla decisione presidenziale. Contro questa tesi si è obiettato che il non accoglimento delle dimissioni sarebbe un atto orale, quindi non controfirmabile, e come tutti gli atti orali sarebbe, a sua volta, atto personalissimo del Capo dello Stato, il quale ne risulterebbe *dominus esclusivo*. Sul punto si veda G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, p. 843.

<sup>138</sup> Vengono richiamate, a sostegno di tali argomentazioni, le vicende del secondo Governo Fanfani, il quale, avendo rassegnato nell'ottobre del 1959 le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato, fu invitato da questi a presentarsi alle Camere, ma senza fortuna, poiché il Presidente del Consiglio si rifiutò di farlo, rendendo così necessaria la formazione di un nuovo Governo. Sul punto si vedano A. AMBROSI, *Art. 94 Cost.*, cit., p. 859; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 396.

tale potere, purché non lo si consideri un potere imperativo<sup>139</sup>. Invece, secondo un altro orientamento, di gran lunga prevalente, la parlamentarizzazione si qualificherebbe come convenzione costituzionale, per «l'elemento dell'accordo tra i titolari di organi costituzionali che essa contiene», e la circostanza che la fattispecie procedimentale si collocherebbe «in un ambito in cui 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<sup>140</sup>».

#### 4.2.1 (Segue) Le tipologie di parlamentarizzazione delle crisi

Venendo all'esame delle modalità che la parlamentarizzazione ha assunto nell'esperienza pratica, è necessario richiamare una tradizionale distinzione, volta ad individuarne tre tipologie<sup>141</sup>:

a) una prima, definita *parlamentarizzazione in senso largo*, consistente nella presentazione del Governo dinanzi alle Camere per illustrare gli sviluppi della situazione politica che hanno spinto alle dimissioni, ma l'Assemblea non può esprimersi sulle dichiarazioni<sup>142</sup>;

b) una seconda, definita *parlamentarizzazione semi-piena*, consistente, invece, in un dibattito successivo alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, senza però chiudersi con una formale delibera dell'Assemblea<sup>143</sup>;

---

<sup>139</sup> In tal senso si vedano: L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo*, cit., p. 129; G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994, pp. 56 ss. *Contra* A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 150, il quale esclude una consuetudine in ordine alla parlamentarizzazione delle crisi, pur riconoscendo che la tendenza a riportare le stesse in Parlamento abbia ricevuto una forte spinta durante la Presidenza Pertini.

<sup>140</sup> Così V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 150.

<sup>141</sup> A. RUGGERI, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., pp. 96 ss.

<sup>142</sup> In tutti questi casi, il *Premier* si limiterebbe ad annunciare la volontà di dimettersi, senza che vi sia alcuna discussione, né tantomeno un voto. Ricorda M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., p. 32, come tale situazione venne a crearsi nell'ottobre 1985 e marzo 1987 durante le crisi del I e II Governo Craxi, allorché il Presidente del Consiglio si presentò alle Camere solo per spiegare il suo fermo intento di dimettersi.

<sup>143</sup> In base a tale discussione, il Governo deciderà se dimettersi o meno. Si può ricordare il caso del II Governo D'Alema, che, a seguito delle elezioni regionali del 16 aprile 2000, dal cui esito era emersa una netta affermazione della coalizione avversa alla maggioranza, presentò le proprie dimissioni al Capo dello Stato, il quale le respinse, invitando il Governo a presentarsi in Parlamento. L'Esecutivo accettò l'invito, tuttavia, al termine del dibattito svoltosi al Senato il 19 aprile, il Presidente del Consiglio confermò la propria decisione. Sul punto si veda F. FANASCA, *Le vicende che hanno condotto alla formazione del II Governo Amato nel corso della XII legislatura*,

c) una terza, definita *parlamentarizzazione in senso proprio*, nella quale, oltre al dibattito, l'Assemblea ha anche modo di deliberare sulle dichiarazioni rese dal Governo<sup>144</sup>.

Mentre la prima e la seconda tipologia sarebbero finalizzate a confermare una decisione oramai irrevocabile del Governo, e cioè quella di dimettersi, sancendo così la irreversibilità della crisi, la terza esprimerebbe maggiormente la *ratio* della verifica parlamentare, ossia l'ottenimento di un voto positivo sulla fiducia che ricompatti la maggioranza.

### ***4.3 L'impossibilità di formare una maggioranza: lo scioglimento anticipato delle Camere***

Qualora l'eventuale parlamentarizzazione delle crisi di cui *supra* dia luogo ad un risultato negativo, il Presidente della Repubblica procederà alla nomina di un nuovo Governo, attraverso le fasi descritte nel capitolo primo, esattamente come avviene a seguito di una crisi di Governo c.d. parlamentare oppure necessaria.

Sul punto, tuttavia, vi è un'ulteriore circostanza da prendere in considerazione: è possibile che, a seguito della prima fase di consultazioni e/o degli ulteriori cicli di consultazioni, del mandato esplorativo e pre-incarico, risulti palese un blocco del sistema tale da impedire la formazione di un qualsiasi Governo, derivante da una situazione interna alle Camere, incapaci di esprimere una maggioranza a sostegno di un nuovo Esecutivo. In tali situazioni, a fronte dell'accertata impossibilità di perseguire altre vie d'uscita, si potrà ricorrere allo scioglimento anticipato delle Camere, previsto all'art. 88 Cost., che costituisce, appunto, l'*extrema ratio* per risolvere la crisi<sup>145</sup>.

---

in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, G. M. SALERNO, V. LIPPOLIS (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, Vol. II, Torino, 2022, pp. 881 ss.

<sup>144</sup> È possibile richiamare la crisi del Governo Prodi I dell'ottobre 1997, dovuta a contrasti interni alla maggioranza sulla legge finanziaria e sui contenuti della politica economica, che si concretizzarono nella risoluzione n. 6-00027 presentata dal Partito della Rifondazione Comunista. Il Presidente del Consiglio decise di rassegnare le dimissioni, che furono rigettate dal Presidente della Repubblica Scalfaro, il quale affermò di «avere il compito di ascoltare, di decidere sulle proposte, ma sotto la dettatura della volontà del Parlamento». Il 15 ottobre 1997 la seduta della Camera dei deputati si apriva con l'annuncio della reiezione delle dimissioni da parte del Capo dello Stato, che aveva invitato il Governo a presentarsi alle Camere. In quell'occasione, al dibattito parlamentare era seguita la deliberazione dell'Assemblea sulla questione di fiducia posta dal Presidente Prodi alla risoluzione n. 6-00028 a prima firma Mussi, conclusasi con 319 sì e 285 no, segnando la ricomposizione della maggioranza parlamentare a sostegno del Governo. Sul punto si veda G. CONTI, *Governo Prodi I*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2013, pp. 18 ss.

<sup>145</sup> Così S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento Vol. III, Milano, 1999, pp. 936 ss., il quale giustifica tale potere sulla base dell'esigenza di «assicurare la perpetuazione dei meccanismi rappresentativi quando non vi sia altro modo per provvedervi». La dottrina ha messo in risalto l'ambivalenza dell'istituto, a metà strada fra ciò che è massimamente giuridico e ciò che è massimamente politico,

In particolare, il suddetto articolo stabilisce, al comma 1, che «il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse»<sup>146</sup>, mentre il comma 2 precisa che «non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura»<sup>147</sup>. Emergono, dunque, due limiti all'esercizio di tale potere, dati rispettivamente dall'acquisizione del parere dei Presidenti delle Camere (vincolo procedurale) e dal divieto di scioglimento nel c.d. semestre bianco (limite sostanziale). Quanto al primo, in dottrina è oramai pacifico che si tratti di un parere obbligatorio ma non vincolante<sup>148</sup>, mentre il secondo risulta essere attenuato dalla l. cost. n. 1/1991, che ha modificato il comma 2, prevedendo che esso venga meno qualora gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura<sup>149</sup>.

Venendo agli aspetti formali, lo scioglimento anticipato è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, recante menzione del parere dei Presidenti delle Camere. Tale atto non contiene alcuna motivazione<sup>150</sup>,

---

nonché la prudenza nel suo utilizzo, destinato ad incidere sulla stessa esistenza degli organi elettivi rappresentativi. In merito si vedano: R. VIRIGLIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Diritto pubblico*, 2000, p. 222; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 404 ss. Sottolinea M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, cit., pp. 25 ss., come il Presidente della Repubblica difficilmente potrebbe optare per uno scioglimento anticipato nelle crisi derivanti da nuove elezioni politiche generali, poiché le nuove elezioni sarebbero davvero ravvicinate con le precedenti, sebbene nessuna norma lo vieterebbe. La soluzione proposta dall'A. consisterebbe, dunque, nell'esercitare una pressione molto intensa sui partiti, affinché si arrivi almeno a un Governo di "larghe intese".

<sup>146</sup> Si segnalano dei dubbi circa la legittimità costituzionale dello scioglimento anticipato di una sola Camera, specialmente dopo l'approvazione della l. cost. n. 2/1963, che, eliminando la diversa durata delle due Camere, ne avrebbe eliminato il presupposto. Sul punto si veda F. DIMORA, *Art. 88 Cost.*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 804.

<sup>147</sup> La norma risponderebbe alla necessità di evitare che un Presidente ambizioso e desideroso di essere rieletto, verificata la contrarietà del Parlamento, decida di scioglierlo, sperando così in un esito elettorale a lui favorevole. Sul punto si vedano T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, par. 2. *Contra* G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, 1991, pp. 4 ss., secondo il quale tale previsione sarebbe da ricollegare al depotenziamento della rappresentatività del Presidente nel periodo che si avvicina alla scadenza del mandato, con conseguente sua minore idoneità a quelle complesse valutazioni che la decisione sullo scioglimento comporta.

<sup>148</sup> È possibile richiamare lo scioglimento anticipato del 1979, disposto nonostante il parere sfavorevole del Presidente della Camera. Come sottolinea A. BALDASSARE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, p. 486, i pareri obbligatori dei Presidenti delle due Camere sono diretti «ad esprimere, seppur senza alcun vincolo giuridico, una valutazione della situazione oggettiva che il Capo dello Stato dovrà tenere presente».

<sup>149</sup> La modifica fu voluta dal Presidente Cossiga, per evitare il c.d. ingorgo istituzionale: dal momento che le Camere sarebbero giunte a scadenza il 2 luglio 1992, vi era la necessità di procedere a scioglimento per evitare lo svolgimento delle elezioni in piena estate (periodo ritenuto inusuale per la tradizione politica italiana), tuttavia il Presidente non avrebbe potuto praticarlo, essendo negli ultimi sei mesi del suo mandato. In merito si veda M. OLIVETTI, *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 599 ss.

<sup>150</sup> Parte della dottrina ritiene, invece, che la motivazione dovrebbe costituire parte integrante del decreto, in ragione del fatto che lo scioglimento non è atto libero nei fini. Per tutti si veda L. CARLASSARE, *Art. 88 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1983, p. 77.

ed è seguito da un altro decreto, di pari data e con numero immediatamente successivo, per la convocazione dei comizi elettorali<sup>151</sup>.

#### **4.3.1 (Segue) La titolarità del potere di scioglimento anticipato**

In dottrina, una delle questioni più dibattute in tema di scioglimento anticipato delle Camere riguarda la sua natura, oggetto di posizioni differenti, riassumibili in quattro linee interpretative.

Secondo una prima tesi, al di là della titolarità formale ascrivita al Presidente della Repubblica, il potere di scioglimento sarebbe sostanzialmente nella disponibilità del Governo<sup>152</sup>. In altre parole, spetterebbe a quest'ultimo decidere come e quando richiedere al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato, sulla base di valutazioni politiche autonome: la sua giustificazione risiederebbe nel fatto che il decreto del Presidente debba essere controfirmato dall'Esecutivo, e dunque subordinato alla sua proposta<sup>153</sup>.

La seconda ipotesi ricostruttiva è quella secondo cui lo scioglimento anticipato si configurerebbe come potere non solo formalmente, ma anche sostanzialmente presidenziale. Il Presidente della Repubblica potrà esercitarlo senza essere vincolato né da una previa proposta governativa, né dalla volontà di altri soggetti, in considerazione di quanto previsto dall'art. 88 Cost., che, imponendo la consultazione dei Presidenti delle Camere e vietando di procedere a scioglimento nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, rifletterebbe l'intenzione del Costituente stesso ad assegnare un ruolo sostanziale al Capo dello Stato<sup>154</sup>. Per conseguenza di tutto ciò, la controfirma avrebbe valore di semplice autenticazione, nonché di riscontro della

---

<sup>151</sup> F. DIMORA, *Art. 88 Cost.*, cit., p. 805.

<sup>152</sup> In tal senso è possibile richiamare: A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948, p. 151; A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 7, Torino, 1997; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, p. 35.

<sup>153</sup> Tale tesi è apparsa lontana dalla realtà politica italiana e derivata da un sistema istituzionale profondamente diverso dal nostro, quello britannico. In particolare, S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, cit., p. 938, rileva come nel nostro ordinamento sia da escludere l'ipotesi di scioglimento c.d. all'inglese, poiché non vi sarebbe «nulla nella nostra Costituzione che autorizzi a pensare che il Governo abbia la disponibilità della durata in carica del Parlamento». In senso analogo L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 204, secondo il quale dalla Carta Costituzionale emergerebbe, piuttosto, che lo scioglimento non possa essere utilizzato come strumento di lotta cui l'Esecutivo sarebbe libero di far ricorso, fissandone l'*an* e il *quando* a proprio piacimento.

<sup>154</sup> Sul punto è possibile richiamare: P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1958, pp. 332 ss.; F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1983, pp. 285 ss.; E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, pp. 295 ss.; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, XI ed., Padova, 1956, p. 230. Va sottolineato come nessun autore abbia mai inteso in dottrina che tale potere sia conferito al Capo dello Stato perché questi possa realizzare una propria politica personale.

regolarità formale dell'atto; in essa, dunque, confluiranno la volontà presidenziale di sciogliere anticipatamente le Camere e l'attestazione del Governo<sup>155</sup>.

Un terzo orientamento, di gran lunga prevalente, definisce lo scioglimento atto duumvirale o complesso, attestante la collaborazione, sostanzialmente paritaria, tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio: la controfirma di quest'ultimo non sarebbe un atto dovuto, ma fungerebbe da «reale contrappeso al potere del Capo dello Stato, ponendo su uno stesso livello le due volontà»<sup>156</sup>.

La quarta ipotesi ricostruttiva costituisce una specificazione della tesi precedente. Lo scioglimento anticipato si configurerebbe come atto a partecipazione complessa, frutto di una decisione del Presidente della Repubblica con la necessaria collaborazione di altri soggetti o organi costituzionali, non solo del Governo<sup>157</sup>. Tale prospettiva consentirebbe, dunque, di allargare l'orizzonte alla partecipazione delle forze politiche, vale a dire di coloro che sono espressione dell'organo che, almeno formalmente, subirà la dissoluzione<sup>158</sup>.

In definitiva, non vi è dubbio che la titolarità formale del potere di scioglimento anticipato appartenga al Capo dello Stato; viceversa, per quanto concerne quella sostanziale, malgrado le varie tesi appena descritte, risulterebbe complicato l'inquadramento in uno schema-tipo, e questo perché lo scioglimento stesso, come evidenzia lo studio della prassi, «può essere giustificato da ragioni differenti, troppo mutevoli e contingenti per costringerne la natura in una definizione atemporale»<sup>159</sup>. L'atto, quindi, sarà esclusivamente presidenziale, ovvero esclusivamente governativo, ovvero complesso a seconda delle circostanze scatenanti.

---

<sup>155</sup> A sostegno di questa tesi, G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 4, segnala, altresì, come nel periodo repubblicano «nessun atto di scioglimento abbia traccia di una proposta o comunque di una partecipazione governativa», a differenza di quanto avveniva in periodo statutario. L'A. è, tuttavia, costretto ad ammettere come tale potere «debba essere calato nel contesto italiano, caratterizzato da un predominio dei partiti»; perciò, il Presidente della Repubblica ricorrerebbe allo stesso solo dopo consultazioni, trattative, contatti con i partiti stessi, e questo perché, quando scioglie, non si farebbe portatore di un interesse proprio o governativo, ma di un interesse costituzionale.

<sup>156</sup> Così L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 203. In senso analogo anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 664, e V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per Crosa*, I, Milano, 1960, pp. 631 ss.

<sup>157</sup> In merito è possibile richiamare: L. CARLASSARE, *Art. 88 Cost.*, cit., p. 60; V. ONIDA, *Recenti sviluppi nella forma di Governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 7-31; M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi politici contemporanei*, Rimini, 1983; P. ARMAROLI, *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, pp. 400 ss.

<sup>158</sup> Secondo A. BALDASSARE, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 486, la natura duumvirale dell'atto di scioglimento non sembrerebbe più corrispondere alla realtà italiana, in quanto, a partire dalla metà degli anni settanta, con l'inclusione organica nel Governo di componenti politiche multiformi, il convergere della volontà del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio rappresenterebbe soltanto l'avvio di un procedimento, che dovrà poi estendersi anche a tali componenti. L'A. ricorda, altresì, come il decreto di scioglimento sia atto attribuito al Presidente della Repubblica quale rappresentante della comunità nazionale nella sua unitarietà e, come tale, dovrà costituire «un'istanza dialettica nei confronti della maggioranza al Governo o, più in generale, nei confronti dei partiti o di alcuni di essi».

<sup>159</sup> T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88 Cost.*, cit., par. 2.

### 4.3.2 (Segue) *Le circostanze legittimanti il potere di scioglimento anticipato*

Secondo dottrina consolidata, partendo dal presupposto che lo scioglimento «risponda all'esigenza di garantire il corretto funzionamento del sistema», e che il Presidente della Repubblica «debba dunque sempre farsi carico non solo della logica del rapporto di fiducia, ma anche delle possibilità di sopravvivenza della legislatura»<sup>160</sup>, l'unica, vera, condizione legittimante lo stesso sarebbe proprio quella descritta nei precedenti paragrafi, e cioè il blocco del sistema, determinato dalle dimissioni del Governo e dall'impossibilità di ricostituire una qualsiasi maggioranza parlamentare<sup>161</sup>.

Tuttavia, nel silenzio della Costituzione, sono state individuate altre condizioni-tipo, alcune delle quali fuoriuscenti dall'oggetto della presente Tesi, cui pare opportuno dar conto, in quanto tale profilo risulterà strettamente legato a quello della titolarità del potere in esame<sup>162</sup>.

Innanzitutto, è da escludere che lo scioglimento possa essere determinato da un contrasto tra il Parlamento e il Capo dello Stato, non essendo, quest'ultimo, portatore di un proprio indirizzo politico che potrebbe confliggere con quello delle Camere<sup>163</sup>.

Una condizione legittimante sarebbe, invece, data dal contrasto tra Parlamento e Governo: si tratta dello scioglimento c.d. successivo al voto di sfiducia, richiesto dall'Esecutivo come alternativa alle dimissioni<sup>164</sup>.

Altra ipotesi, da sempre contemplata in dottrina, è quella del contrasto tra Camere e opinione pubblica. Gli esempi che si sono fatti si riferiscono all'esito referendario su un'importante legge dal contenuto simbolico, o ai risultati di elezioni amministrative tenutesi su gran parte del territorio, o alla massiccia affermazione nel Paese di correnti politiche estranee al Parlamento: tutte circostanze che comportano la mancata corrispondenza tra rappresentanza

---

<sup>160</sup> Così F. DIMORA, *Art. 88 Cost.*, cit., p. 798.

<sup>161</sup> Si parlerebbe così di scioglimento funzionale alla riattivazione del sistema. Sul punto è possibile richiamare: L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 208; S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, cit., p. 940; F. D'ONOFRIO, *Questioni costituzionali. Lo scioglimento delle Camere*, in *Studi cattolici*, 1972, pp. 233 ss.; F. PINTO, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, fasc. 2, 1980, p. 246.

<sup>162</sup> L. CARLASSARE, *Art. 88 Cost.*, cit., p. 11, rileva la difficoltà a tenere distinti i due profili, che si confondono e influenzano reciprocamente, e come ogni tipizzazione delle circostanze di fatto che possono condurre allo scioglimento non possa che essere esemplificativa.

<sup>163</sup> Così T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88 Cost.*, cit., par. 2.3, i quali sottolineano come tale condizione era tipica del periodo statutario, quando il Re era portatore di un indirizzo politico autonomo.

<sup>164</sup> In tal senso L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 12. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996, p. 457, precisano, però, come il mero fatto delle dimissioni del Governo non basti a giustificare l'immediato scioglimento anticipato, che si configurerebbe come alternativa subordinata alle condizioni che non consentono l'applicazione dell'art. 92 Cost. e, dunque, dell'art. 60 Cost. Per G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 3, lo scioglimento successivo sarebbe estraneo alla realtà italiana, per la declinazione dei rapporti tra le forze politiche in chiave compromissoria e non certo competitiva, nonché per il ruolo di primazia dei partiti rispetto all'Esecutivo.

parlamentare e corpo elettorale<sup>165</sup>. Più precisamente, si tratterebbe di uno scioglimento dettato da motivi eccezionali e non dipendenti dal venir meno del rapporto fiduciario; dunque, a fronte della straordinarietà della situazione, la necessità di valutazioni politiche neutrali accentuerà il ruolo del Capo dello Stato<sup>166</sup>.

Altri ancora hanno ipotizzato la possibilità di scioglimento motivato dall'inerzia del Parlamento nell'attuazione della Costituzione: il perdurare di tale inattività costringerebbe il Presidente della Repubblica a farne ricorso, come sanzione per la classe politica (c.d. scioglimento-sanzione<sup>167</sup>).

L'ultima circostanza legittimante è sostanzialmente analoga a quella più diffusa, il blocco del sistema, con la differenza che lo scioglimento funzionale alla riattivazione di quest'ultimo assumerebbe il carattere di autoscioglimento, ossia deliberato dalle forze politiche rappresentate in Parlamento senza, dunque, un ruolo attivo da parte del Capo dello Stato<sup>168</sup>.

In conclusione, alla luce dell'esperienza costituzionale, si segnala come anche sotto il profilo dei presupposti per procedere alla dissoluzione delle Camere la dottrina abbia dovuto prendere atto dell'impossibilità di fornirne un quadro esauriente, concordando sul fatto che «un'elencazione dei possibili casi non avrebbe neppure un valore esemplificativo, perché una previsione sistematica di essi urta contro la straordinarietà delle occasioni alle quali lo scioglimento vuole essere applicato»<sup>169</sup>.

Si può, dunque, affermare come la scelta dei costituenti di non individuare delle condizioni-tipo comporti che l'istituto in esame sia caratterizzato dalla duttilità necessaria ad

---

<sup>165</sup> In merito è possibile richiamare: P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 342; G. F. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 4; C. DE FIORES, *La travagliata fine della XI legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 1504.

<sup>166</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, p. 240. È possibile richiamare lo scioglimento anticipato del 1994. Nella lettera con la quale annunciava ai Presidenti delle due Camere la decisione di sciogliere, rivendicandone al contempo la paternità, il Presidente della Repubblica Scalfaro la ricondusse a varie circostanze, tra le quali soprattutto i referendum del 1993, che dimostravano la preferenza degli elettori verso un sistema di tipo prevalentemente maggioritario, e i risultati delle elezioni amministrative del giugno e del novembre 1993, che evidenziavano un divario molto sensibile fra le forze rappresentate in Parlamento e la reiterata volontà parlamentare. Sul punto si veda F. DIMORA, *Art. 88 Cost.*, cit., p. 802. Sottolineano T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88 Cost.*, cit., par. 2.5, come in tale occasione il Presidente Scalfaro diventava «non il semplice custode della Costituzione ma anche il custode attivo della volontà referendaria, l'interprete immediato e diretto del corpo elettorale. In questo senso si poteva definire uno scioglimento popolare».

<sup>167</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 335. Si ritiene, tuttavia, come anche in questo caso lo scioglimento vada configurato con la massima cautela, essendovi altri rimedi messi a disposizione dall'ordinamento, tra i quali i messaggi del Capo dello Stato.

<sup>168</sup> Si vedano in questo senso: T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 522; L. ELIA, *Il Presidente della Repubblica*, in G. NEPPI MODONA (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, pp. 342 ss. La maggior parte della dottrina nega, tuttavia, l'ammissibilità dell'autoscioglimento, in quanto il Presidente della Repubblica finirebbe col divenire mero esecutore di decisioni prese altrove, tra le forze politiche, le quali potrebbero anche dilatare oltre misura e pretestuosamente il tempo dello scioglimento. Per tutti si veda L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 205.

<sup>169</sup> Così P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 213.

adattarsi alle mutevoli realtà che la forma di governo parlamentare, entro la quale è inserito, può assumere.

## **CAPITOLO 5**

### **IL RUOLO DEL CAPO DELLO STATO NELLE RECENTI CRISI**

Il presente capitolo si propone di analizzare alcune tra le recenti crisi governative verificatesi nel nostro ordinamento, allo scopo di evidenziare come i poteri presidenziali sopra descritti concretamente operino. Nella trattazione, si constaterà, altresì, come il loro utilizzo risenta di una molteplicità di fattori, non sempre riconducibili alla sola sfera nazionale, e delle condizioni in cui versa il quadro partitico, con ciò trovando conferma la metafora della “fisarmonica presidenziale”.

#### ***5.1 La crisi del Governo Berlusconi IV e la formazione del Governo Monti***

Le dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, On. Silvio Berlusconi, rassegnate il 12 novembre 2011 nelle mani del Capo dello Stato, furono la conseguenza del venir meno della maggioranza a sostegno del Governo presso la Camera dei deputati, in occasione del voto sul rendiconto generale dello Stato.

Le cause di tale rottura venivano ravvisate, da un lato, nella grave sconfitta elettorale del centro-destra alle elezioni amministrative del 15-16 maggio 2011, e, dall'altro lato, nell'aggravarsi, durante l'estate, della crisi finanziaria di livello internazionale, «che nel nostro Paese era acuita dalla dimensione del debito pubblico e dal conseguente, vertiginoso deprezzamento dei titoli di Stato»<sup>170</sup>.

Da più parti si auspicava un ritorno alle urne, tuttavia, la preoccupazione per la situazione economica e il violento attacco dei mercati all'Italia portavano il Presidente Napolitano ad avviare un percorso istituzionale volto alla formazione di un nuovo Esecutivo, che si assumesse la responsabilità di adottare politiche non espansive, fondate sull'*austerità*, su tagli alla spesa pubblica e sociale<sup>171</sup>. I nomi che circolavano quali potenziali Presidenti del Consiglio erano quello del Prof. Mario Monti, economista, Presidente dell'Università Bocconi ed ex Commissario europeo, quello dell'ex *Premier* Giuliano Amato e quello del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Gianni Letta: sulla personalità di Mario Monti, che i quotidiani asserivano essere il nome ipotizzato proprio dal Colle, sembrava confluire il maggior numero di consensi, ed infatti la scelta cadde proprio su di lui<sup>172</sup>.

A ben vedere, il conferimento dell'incarico al Prof. Monti, figura altamente conosciuta e rispettata in Europa, rispondeva non solo alla necessità di ottenere in tempi brevi la fiducia tradizionalmente richiesta dalla Costituzione per dar vita ad un nuovo Esecutivo<sup>173</sup>, ma anche

---

<sup>170</sup> N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1, 2012, p. 21. A queste si aggiungeva lo smacco subito dal Governo nei referendum abrogativi del 12-13 giugno. Infatti, nonostante l'assenza di precise indicazioni ai propri elettori da parte dei partiti della coalizione di maggioranza, il raggiungimento del quorum partecipativo e la vittoria dei "sì" rappresentavano agli occhi dell'opinione pubblica una sonora bocciatura delle scelte di indirizzo politico fatte fino ad allora, soprattutto in relazione alle politiche energetiche e alla legge sul legittimo impedimento. Sul punto si veda M. GALLUZZO, «*Il risultato non si può ignorare. Ma il mio Governo va avanti*», in *Corriere della Sera*, 14 giugno 2011, p. 3.

<sup>171</sup> Così il Presidente della Repubblica nella dichiarazione rilasciata a margine delle consultazioni con i Presidenti delle Camere ed i rappresentanti dei gruppi parlamentari: «A tutti ho esposto - riscontrando un clima riflessivo e pacato - 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».

<sup>172</sup> In merito si veda N. PICCHIO, «*Governo di emergenza nazionale*», in *Il Sole 24 Ore*, 10 novembre 2011, p. 8. Un'anticipazione in tal senso fu proprio la nomina a senatore a vita dello stesso Monti. In particolare, tale atto appariva ai più come una sorta di "pre-investitura" per la guida di un Governo, in ragione del fatto che avveniva a poche ore di distanza dalla dichiarazione con la quale il Capo dello Stato aveva chiarito che il Presidente Berlusconi si sarebbe senza dubbio dimesso entro pochi giorni, non appena fosse stata approvata la legge di stabilità. Sul punto si vedano: G. LUZI, «*Napolitano lancia Mario Monti, già sabato la legge di stabilità poi le dimissioni di Berlusconi*», in *La Repubblica*, 10 novembre 2011, p. 2; F. DE BORTOLI, «*Possiamo farcela*», in *Corriere della Sera*, 10 novembre 2011, p. 1.

<sup>173</sup> Il 17 novembre 2011 il Governo Monti otteneva la fiducia al Senato con 281 sì, 25 no e nessun astenuto (su 306 votanti), il 18 novembre alla Camera con 556 sì, 61 no e nessun astenuto (su 617 votanti), registrando, dunque, un ampio consenso parlamentare. Sul punto si vedano N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, cit., pp. 52 ss.

al preciso intento che quest'ultimo ricevesse «il gradimento dei vertici dell'Unione Europea, in mancanza del quale le sorti economiche dell'Italia sarebbero state poste ulteriormente a rischio»<sup>174</sup>. Andava tenuto conto, infatti, del peso esercitato, nelle vicende qui esaminate, dall'Unione Europea stessa: sia direttamente, attraverso le sue istituzioni; sia indirettamente, attraverso i Governi degli altri Stati membri<sup>175</sup>. Il giudizio di questi soggetti contribuiva, dunque, a delineare il successo o l'insuccesso della futura azione di governo, condizionandone i tempi e le modalità di svolgimento<sup>176</sup>.

Essendo stato composto da personalità scelte al di fuori della politica attiva, il Governo Monti è considerato il secondo governo tecnico della storia repubblicana, dopo il Governo Dini<sup>177</sup>, malgrado alcuni studiosi lo ritenessero un Governo del Presidente. In ogni caso, tale Esecutivo sembrava pronto a trasformarsi in qualcosa di altamente politico, al punto che, nel 2012, veniva approvata la modifica dell'art. 81 Cost., che introduceva in Costituzione, con maggioranza qualificata, quindi ostativa del referendum costituzionale, il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio (c.d. pareggio di bilancio).

## ***5.2 Le elezioni politiche del 2018 e le anomalie nella formazione del Governo Conte I***

Le elezioni del 4 marzo 2018 delineavano uno scenario politico-parlamentare del tutto particolare, caratterizzato dalla presenza in Parlamento di tre schieramenti principali (Coalizione di centro-destra, MoVimento 5 Stelle, Partito Democratico), nessuno dei quali con

---

<sup>174</sup> Così I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2011, p. 3.

<sup>175</sup> Queste influenze delle istituzioni dell'Unione Europea e dei Governi degli altri Stati membri sulle vicende politico-istituzionali interne devono considerarsi fenomeni assolutamente fisiologici e discendenti dalle caratteristiche del sistema istituzionale dell'Unione Europea. In particolare, ai sensi dell'art. 10 TUE, la democrazia dell'UE, che resta una democrazia rappresentativa, si fonderebbe su due canali di rappresentanza politica: da un lato, quello incentrato sul Parlamento europeo, che rappresenta direttamente, nel loro insieme, i cittadini dell'Unione; dall'altro, quello articolato sui Parlamenti nazionali, davanti ai quali i Governi degli Stati membri sono responsabili, in 27 casi su 28, anche per le linee che tengono in ambito di Unione Europea. Sul punto si vedano: E. GRIGLIO, N. LUPO, *Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, Vol. 1, part. 2, 2012, pp. 314 ss.; A. MANZELLA, *Sui principi democratici nell'Unione Europea. Lezioni*, Napoli, 2013, pp. 46 ss.

<sup>176</sup> Per 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.it*, n. 23, 2011, p. 8, la fiducia (in senso atecnico) dell'Unione Europea e dei mercati potrebbe, col tempo, divenire requisito imprescindibile per ogni Governo, tale da sostituire addirittura la fiducia (in senso tecnico) delle Camere.

<sup>177</sup> Sottolinea N. LUPO, *I "governi tecnici"*. *Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, p. 90 ss., come «il fatto di essere qualificabili come governi tecnici non faccia certamente venire meno, per essi, la necessità del loro rapporto con le Camere: è la fiducia parlamentare, anzi, [...] a costituire l'unico fattore di legittimazione di questi governi, in assenza del vincolo partitico e di ogni forma di collegamento diretto con l'esito elettorale».

la necessaria maggioranza<sup>178</sup>. Questo quadro poneva le premesse per una crisi istituzionale senza precedenti nella storia repubblicana, conclusasi dopo quasi tre mesi di negoziazioni con la formazione di un Governo presieduto dal Prof. Conte e sostenuto da una maggioranza parlamentare composta dal MoVimento 5 Stelle e dalla Lega.

Il travagliato procedimento che conduceva alla formazione dell'Esecutivo presentava non poche alterazioni delle prassi storicamente invalse, divenute oggetto di un dibattito ampio e articolato fra gli studiosi.

Innanzitutto, durante la prima fase di consultazioni, si segnalava il conferimento, da parte del Presidente della Repubblica, di un mandato esplorativo c.d. vincolato: la differenza tra il mandato esplorativo "classico" e il nuovo strumento risiedeva nel fatto che, con quest'ultimo, si andava a «perimetrare (circoscrivendola *ab origine*) la "rosa" di soggetti che il depositario del mandato poteva consultare»<sup>179</sup>, preordinandola a una precisa alchimia politica individuata a monte<sup>180</sup>. E così, il mandato esplorativo alla Presidente del Senato veniva vincolato alla verifica dell'«esistenza di una maggioranza parlamentare tra i partiti della Coalizione di centro-destra e il MoVimento 5 Stelle e di un'indicazione condivisa per il conferimento dell'incarico di Presidente del Consiglio per costituire il Governo»<sup>181</sup>, mentre il mandato esplorativo al Presidente della Camera veniva vincolato alla verifica della «possibilità di un'intesa di maggioranza parlamentare tra il MoVimento 5 Stelle ed il Partito Democratico per costituire il Governo»<sup>182</sup>. Si trattava, dunque, di due incarichi esplorativi mirati e reciprocamente alternativi<sup>183</sup>.

---

<sup>178</sup> I risultati avevano visto il Centrodestra affermarsi come prima coalizione, con circa il 37% delle preferenze, mentre la singola lista più votata, il MoVimento 5 Stelle, aveva raccolto oltre il 32% dei voti. Il Partito Democratico si attestava, invece, sotto la soglia del 20%.

<sup>179</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2021, p. 17.

<sup>180</sup> Sottolinea 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. 1, come il chiaro messaggio inviato all'opinione pubblica e alle forze politiche tramite l'utilizzo di tale strumento «era nel segno per cui a giudizio del Capo dello Stato occorreva, in primo luogo, andare alla verifica della possibilità di dar vita ad un Governo "politico" – com'è stato, con apparente ridondanza di qualificazione, chiamato – quale che fosse; solo in subordine, all'esito cioè del negativo riscontro di questo tentativo, si sarebbe dovuto ripiegare su un Governo "neutrale" [...], comunque dalla vita assai breve».

<sup>181</sup> *Dichiarazione alla stampa del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Ugo Zampetti, al termine del colloquio tra il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e la Presidente del Senato, Maria Elisabetta Casellati*, 18 aprile 2018, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

<sup>182</sup> *Dichiarazione alla stampa del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Ugo Zampetti, al termine del colloquio tra il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e il Presidente della Camera, Roberto Fico*, 23 aprile 2018, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

<sup>183</sup> Così A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2018, p. 3, il quale sottolinea come i due incarichi esplorativi siano stati «mandati *ad excludendum*: conferiti non per arrivare ad un risultato positivo, estremamente improbabile nelle condizioni date, ma per togliere dall'inventario delle possibilità quelle più difficili. Verificarle in concreto, tuttavia, si giustificava perché entrambe le formule sondate potevano apparire in certo modo fedeli ai risultati del 4 marzo».

Ciò comportava un progressivo accrescimento dell'influenza esercitata dal Presidente della Repubblica nei confronti dei partiti stessi, confermato anche dagli ulteriori cicli di consultazioni, sempre più ristretti, oltre che dal frequente ricorso a dichiarazioni pubbliche e dalla gestione dinamica del calendario della crisi<sup>184</sup>.

Anche la seconda anomalia veniva ravvisata nell'utilizzo di un nuovo strumento, in questo caso però da parte della Lega e del Movimento 5 Stelle, e cioè il c.d. contratto di governo, che aveva sostituito a tutti gli effetti il classico accordo di governo<sup>185</sup>. Com'è noto, l'accordo di governo è lo strumento attraverso cui i partiti, nel procedimento di formazione del Governo, operano la sintesi indispensabile per l'individuazione di una unità dell'indirizzo politico<sup>186</sup>: la definizione del contenuto di tale accordo, in altre parole, costituisce la ragion d'essere della fase dell'incarico. Nella formazione del Governo Conte I, invece, i partiti avevano «autonomamente definito il contenuto dell'accordo (*rectius*, contratto) di governo nella fase delle consultazioni (prima che l'incarico fosse conferito) e, anzi, l'individuazione del nome dell'incaricato era parte integrante del contratto stesso»<sup>187</sup>. Si assisteva, dunque, da un lato allo svuotamento della fase dell'incarico, con conseguente emarginazione del ruolo del Presidente del Consiglio incaricato<sup>188</sup>, e, dall'altro lato, al parziale esautoramento del Presidente della Repubblica, il cui margine di discrezionalità risultava quasi azzerato.

La terza anomalia riguardava la nomina dello stesso Prof. Conte quale Presidente del Consiglio, dopo l'insuccesso del primo incarico e una volta superato l'ostacolo che aveva portato all'esito negativo di questo, consistente nel rifiuto opposto dal Capo dello Stato alla nomina del Prof. Savona al Ministero dell'Economia (di cui si è trattato nel capitolo primo). E ancora più singolare la circostanza per cui le forze politiche della costituenda maggioranza avessero proseguito le trattative tra di loro malgrado che nel frattempo fosse stato conferito un

---

<sup>184</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., pp. 140 ss.

<sup>185</sup> M. CAVINO, *Una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare: il contratto di governo*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, pp. 221 ss.

<sup>186</sup> G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, II ed., Bologna, 1989, pp. 320 ss.

<sup>187</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, cit., p. 23. Il "contratto di governo" si articolava in trenta punti e, sul piano procedurale, stabiliva una disciplina dettagliata delle forme di cooperazione tra le parti contraenti per il funzionamento del Governo, disponendo anche in ordine all'attività dei rispettivi gruppi parlamentari. Per M. CAVINO, *Una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare: il contratto di governo*, cit., p. 229, non vi sarebbero dubbi sul fatto che esso esaurisse la propria efficacia sul piano politico, non potendo comportare alcun vincolo giuridico, posto che il contrasto con norme imperative, quale l'art. 67 della Costituzione, ne avrebbe determinato la nullità. In senso analogo L. MARIANTONI, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018, pp. 328 ss.

<sup>188</sup> A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di Governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, cit., p. 3. L'A. rileva come un tale stravolgimento del ruolo del *Premier* incaricato finisca, altresì, con l'investire le prerogative che l'art. 95 Cost. riconosce al *Premier* in carica: quest'ultimo, infatti, si troverà a dirigere un indirizzo politico di Governo sul quale non ha potuto esercitare alcun controllo nella sua fase genetica.

nuovo incarico in vista della formazione di un Governo “neutrale” a guida Cottarelli, peraltro di fatto congelato nelle ultime ore precedenti l’annuncio della “resurrezione” del Governo Conte.

In data 5 giugno 2018 il nuovo Esecutivo otteneva la fiducia al Senato, con 171 sì, 117 no e 25 astenuti; il giorno seguente alla Camera, con 350 sì, 236 no e 35 astenuti.

### ***5.3 La crisi del Governo Conte I e la formazione del Governo Conte II***

Il Governo Conte I entrava in crisi a poco più di un anno dalla sua formazione, nell’estate 2019, a seguito della decisione della Lega (seconda forza di maggioranza) di ritirare il proprio appoggio al Governo, nella speranza di ottenere lo scioglimento delle Camere e il conseguente ritorno alle urne: in data 9 agosto 2019 veniva, inoltre, presentata una mozione di sfiducia nei confronti dell’Esecutivo, da parte del gruppo parlamentare della Lega al Senato<sup>189</sup>.

In data 20 agosto 2019 il Presidente del Consiglio riferiva in Senato sulla crisi; in occasione di tale dibattito, si consumava una profonda rottura politica con la Lega stessa, accusata dal Presidente di avere avviato la crisi per ragioni elettorali, e, in particolare, per capitalizzare il momento favorevole del partito descritto dai sondaggi e dalle elezioni regionali ed europee<sup>190</sup>. La sera stessa il Prof. Conte rassegnava le proprie dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica, che prendeva atto<sup>191</sup>.

A seguito dell’apertura della crisi, il Presidente della Repubblica procedeva, nelle giornate del 21 e 22 agosto 2019, a un primo ciclo di consultazioni, nel corso del quale riferiva che alcune forze politiche erano in procinto di iniziare una serie di trattative nella prospettiva di un’intesa che avrebbe potuto portare alla formazione di un nuovo Governo. Nei giorni immediatamente successivi si svolgevano le trattative tra il MoVimento 5 Stelle e il Partito Democratico.

In data 27 e 28 agosto 2019 si svolgeva un secondo ciclo di consultazioni, con i suddetti partiti che rappresentavano al Presidente Mattarella di avere raggiunto un’intesa per dar vita a un accordo di governo.

---

<sup>189</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo*, cit., p. 76. Ciononostante, la Lega non ritirava la propria delegazione al Governo, e pertanto i Ministri da essa espressi restavano in carica.

<sup>190</sup> Peraltro, nel corso del dibattito parlamentare, la Lega ritirava la propria mozione di sfiducia, in ragione del fatto che il suo segretario, Sen. Matteo Salvini, aveva aperto alla possibilità di proseguire il lavoro con il MoVimento 5 Stelle. L’iniziativa, tuttavia, veniva giudicata tardiva dal Presidente del Consiglio.

<sup>191</sup> Il Capo dello Stato invitava così il Governo a rimanere in carica per l’ordinaria amministrazione.

In data 29 agosto 2019 il Capo dello Stato conferiva al Prof. Conte l'incarico di formare il Governo, accettato con riserva dall'interessato: quest'ultimo provvedeva, quindi, a svolgere le sue consultazioni, che portavano al perfezionamento dell'accordo di governo tra i due partiti (più l'adesione di Liberi e Uguali e Italia Viva), e, in data 4 settembre 2019, scioglieva positivamente la riserva. Il nuovo Governo giurava nelle mani del Presidente della Repubblica il giorno successivo e, in data 9 e 10 settembre 2019, otteneva la fiducia delle Camere.

Appare pertanto evidente come nel procedimento di formazione del Governo Conte II, a differenza di quanto era avvenuto per il Conte I, si poteva assistere «a un sostanziale ritorno alla normalità costituzionale, posto che il contenuto dell'accordo di governo era stato definito, in tale occasione, a seguito del conferimento dell'incarico e che, anzi, la mediazione del Presidente del Consiglio incaricato era stata, a quanto consta, determinante per il raggiungimento della sintesi politica tra PD e M5S che aveva sorretto quell'Esecutivo»<sup>192</sup>.

Infine, per quanto riguarda la posizione del Presidente della Repubblica, egli non ha dovuto accettare, come per il Conte I, un contratto di governo preconfezionato (anche se poi nella scelta dei Ministri aveva svolto un ruolo rilevante), ma ha assecondato un accordo, che come tutti gli accordi di programma costituiva un indirizzo politico, suscettibile di aggiustamenti.

#### ***5.4 La crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi***

A circa sei mesi dalla nascita del Conte II, il gruppo di Italia Viva mostrava «una notevole insofferenza nei confronti del Presidente del Consiglio e dell'alleanza con il Movimento 5 Stelle [...], arrivando a minacciare la crisi e sottolineando l'impossibilità di un Governo Conte *ter*, a cui sarebbero mancati i voti al Senato»<sup>193</sup>.

Le divergenze si accentuavano allorquando, quasi in contemporanea con l'approvazione del piano europeo di aiuti economici per la ripresa post-pandemica (il *Next Generation UE*), la componente di Italia Viva tornava ad avanzare le sue richieste per la prosecuzione dell'alleanza di governo, fra le quali l'attivazione di un prestito da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità.

---

<sup>192</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi?*, cit., p. 23.

<sup>193</sup> A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, cit., p. 379. La principale causa di tale disaccordo era data dalla riforma della prescrizione. Successivamente, altri motivi di contrasto si registravano nella gestione della crisi pandemica.

Tale richiesta portava le Ministre di Italia Viva ad astenersi, nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021, sull'approvazione del c.d. *Recovery Plan* e, conseguentemente, a presentare le loro dimissioni al Presidente del Consiglio (insieme a quelle del Sottosegretario Scalfarotto), motivate poi in una conferenza stampa con il *leader* della loro forza politica di riferimento.

In data 18 gennaio 2021 il Presidente Conte riferiva alle Camere sulla situazione politica in atto, e, successivamente, si votava sulla questione di fiducia posta alla risoluzione presentata dai capigruppo di maggioranza, senza ovviamente il supporto di Italia Viva: al Governo veniva confermata la fiducia, sia alla Camera, sia al Senato<sup>194</sup>.

Subito dopo aver ottenuto il voto di fiducia, il Presidente del Consiglio si recava dal Capo dello Stato per un colloquio definito “interlocutorio”, seppur carico di preoccupazioni da parte del Quirinale e, nei giorni successivi, il Presidente Mattarella incontrava anche i *leader* delle forze di opposizione, su richiesta di questi ultimi<sup>195</sup>. Da questo quadro emergevano tutte le difficoltà nella prosecuzione dell'azione di governo. Ed infatti, in data 25 gennaio 2021, in occasione della votazione al Senato sulla relazione sulla giustizia del Ministro Guardasigilli che si preannunciava negativa per l'opposizione di Italia Viva, il Presidente del Consiglio annunciava le proprie dimissioni, formalmente comunicate il giorno successivo al Consiglio dei Ministri e poi al Presidente della Repubblica<sup>196</sup>.

A seguito dell'apertura della crisi, il Capo dello Stato avviava le consultazioni per la formazione di un nuovo Governo, che si svolgevano su di un unico ciclo nei giorni 27, 28 e 29 gennaio 2021. Esaurito il confronto con i gruppi parlamentari, veniva affidato un mandato esplorativo al Presidente della Camera Fico affinché verificasse «la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il Governo precedente»<sup>197</sup>. Si trattava, a ben vedere, di un mandato esplorativo c.d. vincolato, sostanzialmente analogo a quello di cui alla formazione del Governo Conte I<sup>198</sup>.

---

<sup>194</sup> Alla Camera il Governo otteneva 321 voti favorevoli, con 27 astenuti e 259 contrari; al Senato 156 voti favorevoli, con 16 astenuti e 140 contrari.

<sup>195</sup> A. MORLEO, «*Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella*», in *Il Giorno*, 21 gennaio 2021. In particolare, Lega e Fratelli d'Italia chiedevano lo scioglimento anticipato delle Camere, mentre Forza Italia indicava la via di un nuovo Governo per fronteggiare l'emergenza.

<sup>196</sup> A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, cit., p. 381. Il Capo dello Stato prendeva atto delle dimissioni e invitava il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

<sup>197</sup> *Dichiarazione alla stampa del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al termine delle consultazioni*, 29 gennaio 2021, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica.

<sup>198</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, cit., p. 18. L'A. precisa, inoltre, come «l'unica lieve differenza riscontrabile è relativa alle parole usate dal Capo dello Stato ai fini di “vincolare” il mandato. Se infatti nella formazione del Governo Conte I il Presidente della Repubblica aveva individuato direttamente (menzionandole “per nome”) le

In data 2 febbraio 2021 il Presidente Fico comunicava l'impossibilità di ricostruire un rapporto fra Italia Viva e le altre componenti della maggioranza uscente: il Capo dello Stato prendeva atto dell'esito negativo dell'incarico esplorativo e annunciava una sua iniziativa volta alla creazione di un Esecutivo di alto profilo, che non doveva identificarsi con nessuna formula politica<sup>199</sup>. Il progetto dell'ampia coalizione trovava sin da subito il sostegno di tutte le forze politiche, ad eccezione di Fratelli d'Italia, e il giorno seguente veniva conferito l'incarico di formare il nuovo Governo al Prof. Mario Draghi, ex Governatore della Banca d'Italia ed ex Presidente della Banca centrale europea.

Il nome di Draghi emergeva in autonomia, ossia senza alcuna preventiva consultazione con i *leader* dei partiti che dovevano sostenere il nuovo Esecutivo<sup>200</sup>. Anche in questo caso, dunque, l'individuazione della maggioranza e la successiva individuazione del *Premier* incaricato costituivano una rilevante novità alle prassi costituzionali relative alla gestione della crisi e al procedimento di formazione del Governo.

In data 3 febbraio 2021 Mario Draghi accettava l'incarico con riserva ed iniziava le sue consultazioni con le forze parlamentari. Dopo un doppio giro di consultazioni, in data 12 febbraio 2021 veniva sciolta positivamente la riserva. Il giorno seguente i Ministri del nuovo Governo giuravano nelle mani del Presidente della Repubblica e, in data 17 e 18 febbraio 2021, l'Esecutivo otteneva la fiducia delle Camere.

In definitiva, il Governo Draghi si formava nell'ambito di un doppio scenario: il primo dettato dalle dimissioni del Governo Conte II, anomale in quanto presentate una settimana dopo aver ottenuto il voto positivo sulla questione di fiducia<sup>201</sup>; il secondo dettato dall'Unione Europea, con la responsabilità di gestire i 209 miliardi di euro previsti per l'Italia dal *Next*

---

forze politiche che i Presidenti delle Camere avrebbero dovuto coinvolgere nelle loro consultazioni suppletive, nel caso di specie il riferimento è stato invece quello. Oggettivamente più vago e indiretto, ai "gruppi che sostenevano il Governo precedente (che non sono stati quindi espressamente indicati mediante una loro elencazione)».

<sup>199</sup> Il Capo dello Stato non riteneva opportuno un ritorno alle urne, motivando così: «Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale - e la conseguente riduzione dell'attività di governo - coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un Governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un Governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale». Sul punto si veda *Dichiarazione alla stampa del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al termine dell'incontro con il Presidente della Camera, Roberto Fico, 2 febbraio 2021*, consultabile sul *sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*.

<sup>200</sup> Così A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, cit., p. 393, il quale sottolinea come ciò poteva «avere un doppio significato: o il Presidente, nel corso dei precedenti colloqui, aveva già interloquuto ed acquisito le posizioni sul punto e riteneva con certezza che un Governo siffatto sarebbe stato approvato dalle Camere; oppure, in maniera netta, si intendeva mostrare la diversa natura intrinseca di un "Esecutivo del Presidente", indipendente dai partiti, da inviare dinanzi alle Camere richiedendo alle forze politiche una collaborazione all'iniziativa presidenziale».

<sup>201</sup> Così come anomala la circostanza per cui il Capo dello Stato, invece di rifiutarle o di adoperare la sua persuasione morale per evitarle, abbia scelto di accettarle e constatare l'apertura della crisi di Governo, senza nemmeno ridare l'incarico al Presidente uscente per consentirgli di ricompattare la maggioranza.

*Generation Europe*, tramite la redazione di un piano (PNRR) che dovrà poi essere approvato dalla Commissione europea.

#### **5.4.1 (Segue) Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere**

La crisi del Governo Draghi nasce dalla decisione del MoVimento 5 Stelle di non votare la fiducia al Senato sulla conversione in legge del decreto legge 17 maggio 2022, n. 50, c.d. “Decreto Aiuti”, in data 14 luglio 2022<sup>202</sup>.

L’uscita dall’Aula dei 5 Stelle non ha compromesso il via libero definitivo al decreto, che è stato approvato con 172 voti a favore e 39 contrari<sup>203</sup>; tuttavia, il dato politico della mancata fiducia da parte di questi ultimi ha spinto il Presidente del Consiglio ad annunciare le sue dimissioni<sup>204</sup>, le quali sono state respinte dal Capo dello Stato, con l’invito al *Premier* di presentarsi alle Camere per far emergere nella discussione l’eventuale venuta meno della fiducia nei confronti del Governo<sup>205</sup>. Si tratta, dunque, della c.d. parlamentarizzazione della crisi.

In data 20 luglio 2022 il Presidente del Consiglio rende le sue comunicazioni al Senato; nel corso della successiva votazione, la proposta di risoluzione presentata dal Sen. Pier Ferdinando Casini, sulla quale il Governo aveva posto la questione di fiducia, viene approvata con 95 voti a favore e 38 contrari: i Senatori del M5S si dichiarano “presenti non votanti”, per non far mancare il numero legale, quelli di Lega e Forza Italia non partecipano al voto<sup>206</sup>. Il giorno successivo, il *Premier* annuncia alla Camera dei deputati che, alla luce dell’esito del voto in Senato, salirà al Quirinale per rassegnare le dimissioni.

---

<sup>202</sup> La contrarietà del MoVimento 5 Stelle derivava da una norma del provvedimento volta a conferire poteri speciali al Sindaco di Roma per avviare la costruzione del termovalorizzatore per lo smaltimento dei rifiuti nella Capitale.

<sup>203</sup> Tre giorni prima, la conversione in legge del decreto era stata approvata dalla Camera, con 266 voti a favore e 47 contrari. Anche in tale occasione il MoVimento 5 Stelle non aveva partecipato al voto, tuttavia, aveva votato la fiducia: secondo il Regolamento di Montecitorio, infatti, è possibile separare la fiducia dal voto sul decreto; ciò, invece, non è concesso dal Regolamento del Senato.

<sup>204</sup> Così il Presidente Draghi durante il Consiglio dei Ministri del 14 luglio: «Dal mio discorso di insediamento in Parlamento ho sempre detto che questo Esecutivo sarebbe andato avanti soltanto se ci fosse stata la chiara prospettiva di poter realizzare il programma di governo su cui le forze politiche avevano votato la fiducia. Questa compattezza è stata fondamentale per affrontare le sfide di questi mesi. Queste condizioni oggi non ci sono più». Sul punto si veda M. FAVALE, «Dall’astensione dei 5 Stelle alla fiducia al Senato fino alle dimissioni di Draghi: tutti i perché della crisi di Governo», in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 15 luglio 2022.

<sup>205</sup> «Nella sede propria», ha scritto in una nota il Quirinale, va fatta una «valutazione della situazione che si è determinata a seguito degli esiti della seduta svoltasi oggi presso il Senato della Repubblica».

<sup>206</sup> V. FORGNONE, M. RUBINO, «Draghi, crisi di Governo: sì alla fiducia dal Senato con il “non voto” di FI, Lega, M5S. Esecutivo al capolinea», in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 21 luglio 2022. Lega e Forza Italia avevano presentato una proposta di risoluzione per dare il via libera a un nuovo Esecutivo, guidato sempre dal Prof. Draghi, ma con un cambio di Ministri e senza il MoVimento 5 Stelle, la quale non era stata messa ai voti in Senato: da qui la scelta di non partecipare al voto.

Il Presidente della Repubblica ha accolto le dimissioni e invitato il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Lo stesso giorno, dopo un colloquio con la Presidente del Senato e il Presidente della Camera, il Capo dello Stato ha annunciato lo scioglimento anticipato delle Camere, tramite decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio e, di conseguenza, l'imminente fine della XVIII legislatura<sup>207</sup>, con elezioni politiche da tenersi entro 70 giorni<sup>208</sup>.

---

<sup>207</sup> Il termine naturale era previsto per marzo 2023.

<sup>208</sup> Così il Presidente Mattarella dopo la firma del decreto: «Come è stato ufficialmente comunicato, ho firmato il decreto di scioglimento delle Camere affinché vengano indette nuove elezioni entro il termine di settanta giorni indicato dalla Costituzione. Lo scioglimento anticipato del Parlamento è sempre l'ultima scelta da compiere, particolarmente se, come in questo periodo, davanti alle Camere vi sono molti importanti adempimenti da portare a compimento nell'interesse del nostro Paese. Ma la situazione politica che si è determinata ha condotto a questa decisione. La discussione, il voto e le modalità con cui questo voto è stato espresso ieri al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza. Questa condizione ha reso inevitabile lo scioglimento anticipato delle Camere». Sul punto si veda *Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere*, 21 luglio 2022, consultabile sul *sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*.

## CONCLUSIONI

Nell'analizzare il fenomeno delle crisi di Governo, si è potuto constatare come la *summa divisio* tra crisi c.d. parlamentari e crisi c.d. extraparlamentari, che ha coinvolto l'attenzione della dottrina recente e meno recente, fino al punto di articolare svariata schematizzazione utile alla sistematica di sintesi<sup>209</sup>, non riesca a ricomprendere la molteplicità di cause che possono generare una rottura o comunque una interruzione della regolarità istituzionale, conseguenza comune a tutte le crisi: prova ne sia che alcune di esse vengono programmate dal sistema stesso, così da consentire la formazione di un Esecutivo che sia espressione degli orientamenti attuali del corpo elettorale.

Tale distinzione, tuttavia, rappresenta il punto di partenza per valutare la posizione del Presidente della Repubblica di fronte alle dimissioni governative: la Costituzione, che affida a quest'ultimo funzioni vitali per la stabilità del nostro ordinamento, non può non conferirgli anche «una delicata gamma di poteri, numerati e impliciti, che lo immettono naturalmente nel gioco delle forze politiche»<sup>210</sup>. Con il rilievo che, mentre una crisi c.d. parlamentare va chiusa o con la nomina di un nuovo Governo o con l'atto estremo dello scioglimento anticipato delle Camere, una crisi c.d. extraparlamentare, proprio perché nata al di fuori del Parlamento, può comportare un maggior attivismo presidenziale, culminante nella decisione di rinviare il Governo alle Camere, affinché queste si pronuncino ufficialmente. Se quest'ultima è la decisione del Presidente della Repubblica, e se il Governo accetta di sottoporsi a questa verifica, si è visto come sul piano giuridico potrebbe accadere che le Camere diano fiducia al Governo

---

<sup>209</sup> Così E. CUCCODORO, *L'esperienza della crisi*, cit., p. 302.

<sup>210</sup> M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, 1988, p. 219.

che si è appena dimesso oppure gli diano sfiducia con un atto formale: nel primo caso la crisi viene superata (almeno temporaneamente), nel secondo la crisi viene confermata e si torna alla alternativa tra formazione di un nuovo Governo o scioglimento anticipato delle Camere.

Si può affermare, dunque, come, nonostante la laconicità del testo costituzionale, che disciplina esclusivamente la crisi che origina dalla volontà espressa del Parlamento di interrompere il rapporto fiduciario o di impedirne fin dall'inizio l'instaurazione, sia la stessa costruzione a maglie larghe della forma di governo parlamentare, unita alle prassi dei vari inquilini del Quirinale, a consentire l'espandersi dei poteri presidenziali a fronte di crisi nate dalla decisione dell'Esecutivo di rassegnare le dimissioni.

Nel descrivere alcune crisi di Governo si è potuto dimostrare come la priorità per il Capo dello Stato sia quella della governabilità a tutti i costi, ossia dare al Paese un Esecutivo che garantisca stabilità, in particolare sul piano economico-finanziario, e sappia dialogare ed essere ascoltato dalle istituzioni europee: priorità che rappresenta un'ulteriore conferma del carattere di *extrema ratio* dello scioglimento anticipato delle Camere.

Inoltre, a partire dalla Presidenza Napolitano, si è registrata la necessità di motivare frequentemente le ragioni di talune scelte davanti all'opinione pubblica, con argomentazioni sempre più ricche e articolate.

A ciò va aggiunto che, ultimamente, per le situazioni più delicate, si sono affermate, specialmente nella fase delle consultazioni, nuove prassi, tra le quali spicca quella del mandato esplorativo c.d. vincolato.

E così, anche la dottrina più recente, di fronte all'espansione del ruolo del Capo dello Stato nelle crisi più evidenti del sistema, crisi ulteriormente aggravate da ultimo dall'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia da coronavirus ed alla conseguente profonda recessione economica che ne è derivata, «sembra abbandonare le tesi del garante neutrale e imparziale, per prendere atto dell'interventismo del Presidente della Repubblica nel circuito dell'indirizzo politico»<sup>211</sup>.

A ben vedere, questo interventismo, per quanto giustificato da situazioni eccezionali, potrebbe portare a pensare che la fisarmonica dei poteri presidenziali si sia estesa al punto tale da rompersi<sup>212</sup>, in quanto il Capo dello Stato, sottoponendosi direttamente alla valutazione dell'opinione pubblica, accentuando la propria responsabilità diffusa di fronte a cittadini e

---

<sup>211</sup> Così E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, cit., p. 117.

<sup>212</sup> Per G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, pp. 146 ss., non esisterebbe neppure una "fisarmonica presidenziale", poiché il Capo dello Stato ha esteso i propri poteri e non è immaginabile una regressione.

istituzioni, si sarebbe elevato a tutore della continuità del sistema, divenendo un vero e proprio organo governante.

Conseguentemente, la (presunta) rottura della “fisarmonica presidenziale” aprirebbe la strada in futuro ad un coinvolgimento decisivo e diretto del Presidente della Repubblica nella formazione di ogni Governo, potendo cagionare una commistione stabile, quantomeno inopportuna, tra la figura del Capo dello Stato e la fase genetica dell’indirizzo politico<sup>213</sup>, indipendentemente dalle condizioni in cui verrebbe a versare il sistema partitico.

Seguendo il ragionamento, la forma di governo italiana scivolerebbe verso un semipresidenzialismo di fatto o mite (comunque una forma di governo parlamentare a “correttivo presidenziale”<sup>214</sup>), proprio in virtù del coinvolgimento costante del Presidente della Repubblica in questioni che lambiscono (se non addirittura invadono) attività tipicamente espressive dell’indirizzo politico di governo.

In realtà, è possibile sostenere come anche questo interventismo presidenziale condotto ad un livello superiore non fuoriesca affatto dalla logica della “fisarmonica presidenziale”.

In particolare, per quanto concerne la scelta di esternare pubblicamente le proprie valutazioni, è da notare come il Capo dello Stato sia in qualche modo “costretto” ad agire in tal senso dal comportamento delle forze politiche: se pensiamo al processo di formazione del Conte I, la prima rottura del velo di riservatezza era attribuibile agli atteggiamenti del Movimento 5 Stelle e della Lega, in particolare alle dichiarazioni pubbliche aventi ad oggetto il contenuto delle trattative in corso, effettuate dai *leader* dei due partiti. Venuta meno la riservatezza, è toccato allo stesso Presidente Mattarella indicare pubblicamente le sue ragioni.

Semmai tale riservatezza era auspicabile nel conferimento dei vari mandati esplorativi c.d. vincolati, tuttavia, in questo caso, l’esplicitazione di tali vincoli era finalizzata a far assumere alle forze politiche le loro responsabilità di fronte al Paese, perché potesse superarsi la fase di stallo registrata nei primi giri di consultazioni<sup>215</sup>.

Il Capo dello Stato si trovava, dunque, di fronte a situazioni tali da non metterlo nelle migliori condizioni per portare avanti la propria azione persuasiva all’insegna dell’informalità.

---

<sup>213</sup> M. VOLPI, *La formazione del Governo segnata dall’oscuramento della Costituzione*, in *Il manifesto*, 13 febbraio 2021.

<sup>214</sup> Sul punto si vedano S. CECCANTI, S. CURRERI, G. PASSARELLI, *La designazione dei governanti*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017, pp. 2 ss.

<sup>215</sup> Per G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, cit., p. 59, «il quadro sembra essere, pertanto, quello di un sistema partitico che tende a virare pericolosamente verso una rotta divergente da quella tracciata dalla trama dei principi fondamentali e dalla forma di governo parlamentare, e di un Presidente della Repubblica che, in una situazione di quasi perenne e strutturale emergenza nazionale e globale, tiene faticosamente dritta la barra, trovandosi però a tal fine costretto ad assumere a sua volta iniziative inusitate, “creative” e senza precedenti».

Con riguardo, infine, al potere di scioglimento anticipato delle Camere, di indubbia centralità nel sistema parlamentare, si è visto che partendo dall'assunto incontestabile della natura formalmente presidenziale dell'atto, le questioni più dibattute tra gli studiosi hanno riguardato, da un lato, la titolarità effettiva, e, dall'altro lato, i presupposti per procedere alla dissoluzione delle Camere.

Sotto il primo profilo, è possibile affermare come la posizione intermedia dell'atto complesso, sulla quale la dottrina costituzionalistica si è generalmente assestata, abbia consentito allo strumento di acquisire «l'indispensabile flessibilità [...], evitando i limiti derivanti da un rigido modello astratto, inidoneo a calarsi di volta in volta nelle molteplici situazioni contingenti»<sup>216</sup>.

Sotto il secondo profilo, è stata unanimemente accolta in dottrina l'ipotesi di scioglimento funzionale alla riattivazione del sistema, la quale interessava il presente scritto; accanto ad essa, tra le altre circostanze prospettate, merita particolare attenzione anche quella del venir meno della corrispondenza tra rappresentanti e rappresentati.

Tuttavia, come si è già detto nel corso della trattazione, l'art. 88 Cost. rappresenta una norma aperta e, conseguentemente, le varie ricostruzioni dottrinali inerenti ai due profili risultano non esaustive: certo è che, alla luce della prassi, lo scioglimento anticipato serve a risolvere un contrasto<sup>217</sup>. A ciò va aggiunto che l'analisi dell'istituto non può prescindere da una lettura sistematica, che tenga conto, in particolare, della posizione di garanzia, imparzialità e neutralità assegnata dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, oltre che della caratteristica fondamentale del sistema parlamentare, ossia la formazione di un Esecutivo che possa godere della fiducia delle Assemblee rappresentative.

---

<sup>216</sup> A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, 2012, p. 3.

<sup>217</sup> T. E. FROSINI, P. L. PETRILLO, *Art. 88 Cost.*, cit., par. 2.3.

# BIBLIOGRAFIA

## Dottrina e letteratura

AMBROSI A., *Art. 92 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008

AMBROSI A., *Art. 93 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008

AMBROSI A., *Art. 94 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008

AMORTH A., *La Costituzione italiana*, Milano, 1984

APOSTOLI A., *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, 2012

ARANGIO RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913

ARMAROLI P., *L'ultima crisi della legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, 1983

ASTRALDI A., *L'ostruzionismo parlamentare e la questione di fiducia*, in *Roma economica*, n. 2, 1953

BALDASSARE A., *Il Capo dello Stato*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984

BALDASSARE 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

BALDINI V., *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del Governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2018

BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*, Milano, 1972

BARBERA A., *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 7, Torino, 1997

BARBERA A., *Il governo parlamentare dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Prefettura.it*

BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 2, 1958

BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*, II ed., Padova, 1964

BARILE P., CHELI E., GRASSI S., *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., Padova, 1995

BARTOLE S., *Scioglimento delle Camere*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento Vol. III, Milano, 1999

BARTOLE S., *La Repubblica italiana e la sua forma di governo*, Modena, 2018

BILANCIA P., DE MARCO E., *L'ordinamento della Repubblica*, Padova, 2021

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*, XV ed., Torino, 2014

BISCARETTI DI RUFFIA P., *Diritto costituzionale*, Napoli, 1954

BOZZI A., *Nomina, fiducia e dimissioni del Governo*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961

CALISE M., *Dopo la partitocrazia*, Torino, 1994

CAMERLENGO Q., FURLAN F., *Lezioni di diritto costituzionale vivente*, Padova, 2021

CAPOTOSTI P. A., *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 49-50, 1980

CARETTI P., DE SERVIO U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2006

CARLASSARE L., *Art. 88 Cost.*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1983

CARLASSARE L., *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di Governo*, in VENTURA L. (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999

CASANOVA D., *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021

CATELANI E., *Poteri e organizzazione del Governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Pisa, 2017

CAVAGGION G., *La formazione del Governo. Aspetti e problemi tra quadro costituzionale e nuove prassi*, Torino, 2020

CAVAGGION G., *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla normalità costituzionale o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2021

CAVINO M., *Una concezione svalutativa della rappresentanza parlamentare: il contratto di governo*, in *Il Politico*, n. 2, 2019

CECCANTI S., CURRERI S., PASSARELLI G., *La designazione dei governanti*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017

CECILI M., *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2018

CERRI A., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal "caso Mancosu"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995

CHELI E., *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quaderni costituzionali*, 1985

CHERCHI R., *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2011

CIANCIO A., *I gruppi parlamentari. Studio intorno a una manifestazione del pluralismo politico*, Milano, 2008

CIAURRO G. F., *Scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, 1991

COLAPIETRO C., *Il Governo e la pubblica amministrazione*, in MODUGNO F. (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012

- CONTI G., *Governo Prodi I*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2013
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per Crosa*, I, Milano, 1960
- CUCCODORO E., *L'esperienza della crisi*, in VENTURA L. (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999
- CUOCOLO F., *Il Governo nel vigente ordinamento italiano*, Vol. I, *Il procedimento di formazione, la struttura*, Milano, 1959
- CUOCOLO F., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1983
- CUOCOLO F., *Principi di diritto costituzionale*, Milano, 1996
- D'ANDREA A., *Art. 92*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006
- DE FIORES C., *La travagliata fine della XI legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994
- DE VALLES A., *Limiti che pone la questione di fiducia da parte del Governo*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1954
- DE VERGOTTINI, FROSINI T. E., *Diritto pubblico*, II ed., Padova, 2021
- DIMORA F., *Art. 87 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008
- DIMORA F., *Art. 88 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008
- DIMORA F., *Art. 89 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008
- DOGLIANI M., MASSA PINTO I., *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015
- D'ONOFRIO F., *Questioni costituzionali. Lo scioglimento delle Camere*, in *Studi cattolici*, 1972
- ELIA L., *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957
- ELIA L., *Il Presidente della Repubblica*, in NEPPI MODONA G. (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998
- ESPOSITO C., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960

ESPOSITO C., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962

FALCON G., *Lineamenti di diritto pubblico*, XV ed., Padova, 2021

FANASCA F., *Le vicende che hanno condotto alla formazione del II Governo Amato nel corso della XII legislatura*, in CARAVITA B., FABRIZZI F., SALERNO G. M., LIPPOLIS V. (a cura di), *La nascita dei Governi della Repubblica*, Vol. II, Torino, 2022

FIORILLO M., *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002

FRATTINI F., *Art. 94 Cost.*, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it)

FROSINI T. E., PETRILLO P. L., *Art. 88 Cost.*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006

FROSINI J. O., *Art. 93 Cost.*, in CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, 2018

FURNO E., *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021

GALEOTTI S., *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949

GALEOTTI S., PEZZINI B., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XI, Torino, 1996

GALIZIA M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972

GALIZIA M., *Le crisi di Gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986

GIAMPIERETTI M., *Art. 47 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008

GIANNITI L., LUPO N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008

GRIGLIO E., LUPO N., *Parliamentary Democracy and the Eurozone Crisis*, in *Law and Economics Yearly Review*, Vol. 1, part. 2, 2012

GRISOLIA M. C., *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986

GRISOLIA M. C., *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007

GUZZETTA G., *La Repubblica transitoria. La maledizione dell'anomalia italiana che fa comodo a tanti*, Soveria Mannelli, 2018

- LABRIOLA S., *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del Governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979
- LABRIOLA S., *Il Governo e alcune sue funzioni*, Padova, 1981
- LAURO A., *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta OnLine*, 3 maggio 2021
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985
- LIPPOLIS V., *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1981
- 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, 2005
- LUPO N., *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in GIANFRANCESCO E., LUPO N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007
- LUPO N., *I "governi tecnici". Gli Esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rassegna parlamentare*, 2015
- MACCABIANI N., FRAU M., TIRA E., *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1, 2012
- MACCANICO A., *Mozione*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, XIX, Roma, 1990
- MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milano, 1973
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003
- MANZELLA A., *Sui principi democratici nell'Unione Europea. Lezioni*, Napoli, 2013
- MARIANTONI L., *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, V ed., Milano, 1988
- MAZZONI HONORATI M. L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, 1991
- MICELI M., *Le crisi di Gabinetto*, Milano, 1904

MIDIRI M., *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, 1988

MORRONE A., *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2018

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Padova, 1969

NICOTRA I., *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2011

OLIVETTI M., *Lo scioglimento delle Camere del 2 febbraio 1992. Una «curiosità costituzionale» o un precedente imbarazzante?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993

OLIVETTI M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996

ONIDA V., *Recenti sviluppi nella forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981

PACE A., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal “caso Mancosu”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995

PALADIN L., *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970

PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986

PEDRAZZA GORLERO M., *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, 2010

PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, XI ed., Padova, 1956

PERGOLESI F., *Intervento al dibattito su “Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano”*, in *Rassegna Parlamentare*, 1960

PINTO F., *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Politica del diritto*, fasc. 2, 1980

PITRUZZELLA G., *Art. 92-93 Cost.*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994

PIZZORUSSO A., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984

PIZZORUSSO A., *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1992

PIZZORUSSO A., *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal “caso Mancosu”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995

PIZZORUSSO A., *Le crisi di Governo nelle principali esperienze contemporanee*, in VENTURA L. (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999

PRETI L., *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954

RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967

RESCIGNO G. U., *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972

RESCIGNO G. U., *La responsabilità politica del singolo Ministro*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980

RESCIGNO G. U., *Corso di diritto pubblico*, II ed., Bologna, 1989

RESCIGNO G. U., *Il "caso Mancosu" ovvero della inesistenza dei casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Diritto pubblico*, 1996

RESCIGNO G. U., *L'atto normativo*, Bologna, 1998

RESCIGNO G. U., *Le crisi di Governo: il quadro storico*, in VENTURA L. (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1999

RESCIGNO G. U., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, Redazione provvisoria al Convegno Luiss "Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo", Roma, 26 novembre 2010

RESCIGNO G. U., *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2018

RIDOLA P., *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in ALPA G. (a cura di), *Diritto ed economia. Studi in onore di Cesare Imbriani*, Napoli, 2016

RIVOSECCHI G., *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento Vol. III, Torino, 2008

ROLLA G., *Il sistema costituzionale italiano*, Vol. I, Milano, 2014

ROMANO A. A., *La formazione del Governo*, Padova, 1977

RUGGERI A., *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990

- 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.it*, n. 23, 2011
- RUGGERI A., *Anomalie di una crisi di Governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018
- SAVALLI D., *Questione di fiducia ed elezione diretta: un matrimonio (im)possibile?*, in [www.ars.sicilia.it](http://www.ars.sicilia.it)
- SCACCIA G., *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015
- STRAMACCI M., *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna Parlamentare*, 1960
- VILLONE M., *Art. 94 Cost.*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1994
- VENTURA L., *Le sanzioni costituzionali*, Milano, 1981
- VIRGA P., *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Milano, 1948
- VIRIGLIO R., *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Diritto pubblico*, 2000
- VOLPI M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi politici contemporanei*, Rimini, 1983
- VOLPI M., *La formazione del Governo segnata dall'oscuramento della Costituzione*, in *Il manifesto*, 13 febbraio 2021
- ZAGREBELSKY G., *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968

## **Giurisprudenza costituzionale**

- Corte Costituzionale, 26 luglio 1995, n. 351
- Corte Costituzionale, 18 gennaio 1996, n. 7

- Corte Costituzionale, 18 maggio 2006, n. 200
- Corte Costituzionale, 15 gennaio 2013, n. 1

## **Altri documenti**

*Dichiarazione alla stampa del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Ugo Zampetti, al termine del colloquio tra il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e la Presidente del Senato, Maria Elisabetta Casellati, 18 aprile 2018, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*

*Dichiarazione alla stampa del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, Ugo Zampetti, al termine del colloquio tra il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, e il Presidente della Camera, Roberto Fico, 23 aprile 2018, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*

*Dichiarazione alla stampa del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al termine delle consultazioni, 29 gennaio 2021, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*

*Dichiarazione alla stampa del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al termine dell'incontro con il Presidente della Camera, Roberto Fico, 2 febbraio 2021, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*

*Dichiarazione del Presidente Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21 luglio 2022, consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica*

FAVALE M., «Dall'astensione dei 5 Stelle alla fiducia al Senato fino alle dimissioni di Draghi: tutti i perché della crisi di Governo», in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 15 luglio 2022

FORGNONE M., RUBINO M., «Draghi, crisi di Governo: sì alla fiducia al Senato con il “non voto” di FI, Lega, M5S. Esecutivo al capolinea», in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 21 luglio 2022

GALLUZZO M., «Il risultato non si può ignorare. Ma il mio Governo va avanti», in *Corriere della Sera*, 14 giugno 2011

LUZI G., «Napolitano lancia Mario Monti, già sabato la legge di stabilità poi le dimissioni di Berlusconi», in *La Repubblica*, 10 novembre 2011

MORLEO A., «Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella», in *Il Giorno*, 21 gennaio 2021

PICCHIO N., «Governo di emergenza nazionale», in *Il Sole 24 Ore*, 10 novembre 2011

