



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2018
SETTANT'ANNI DI "USO" DELLA COSTITUZIONE

Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana

di MARCO CECILI

**LE DECLINAZIONI ASSUNTE DALLE CRISI GOVERNATIVE
NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA**

di *Marco Cecili*

Dottorando di ricerca in Diritto pubblico

Università degli Studi «Tor Vergata»

ABSTRACT

ITA

Le crisi di Gabinetto sono un elemento fisiologico della forma di governo parlamentare. A differenza di altri ordinamenti, la Costituzione italiana non prevede meccanismi di razionalizzazione a favore della stabilità governativa. La risoluzione delle crisi ministeriali è stata affidata, quindi, alla creazione di strumenti non positivizzati (es. il mandato esplorativo). La stessa crisi di governo ha assunto diverse caratteristiche, cosa che ha portato alla classica divisione “parlamentare/extraparlamentare”, che però risulta insoddisfacente. Lo scritto mira a ricostruire le varie tipologie di crisi governativa: pseudo-crisi, crisi, rimpasto. Infine viene dedicata attenzione anche alla c.d. parlamentarizzazione delle crisi, strumento utilizzato soprattutto negli anni Ottanta per ricondurre la crisi ministeriale all’interno della discussione parlamentare.

EN

Cabinet crises are a physiological element of the parliamentary form of government. Unlike other jurisdictions, the Italian Constitution does not provide rationalization’s mechanisms in favor of the government stability. The resolution of the ministerial crises has been therefore assigned to the creation of non-positivized instruments (e.g. the exploratory mandate). The same government crisis has assumed several characteristics, and this has led to the classic “parliamentary” / “extraparliamentary” division, which however is unsatisfactory. The paper aims to reconstruct the various types of government crisis: pseudo-crisis,

crisis, cabinet reshuffles. Lastly, attention is also paid to the so-called parliamentarization of crises, an instrument that was especially used in the 80s to bring the ministerial crisis back into the parliamentary debate.

LE DECLINAZIONI ASSUNTE DALLE CRISI GOVERNATIVE NELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA

di *Marco Cecili*

SOMMARIO: 1. *Introduzione*; 2. *La pseudo-crisi*; 3. *La distinzione delle crisi per l'origine*; 4. *La costituzionalità delle crisi extra-parlamentari e gli obblighi del Governo*; 5. *La classificazione delle crisi tramite il livello di discrezionalità nell'accettazione*; 5.1. *Le crisi obbligatorie*; 5.2. *Le dimissioni di cortesia*; 5.3. *Le dimissioni dopo le elezioni*; 5.4. *Le dimissioni che seguono a crisi non obbligatorie*; 6. *Parlamentarizzazione delle crisi extra-parlamentari*; 7. *Crisi e rimpasto*; 8. *Conclusioni*.

1. Introduzione

Il rapporto di fiducia che intercorre tra Gabinetto e Camere è l'elemento centrale del regime parlamentare. Il venir meno della fiducia determina la cosiddetta crisi di governo, che può essere definita 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»¹.

In Italia la Costituzione disciplina esclusivamente la crisi che origina dalla volontà espressa del Parlamento di interrompere il rapporto fiduciario (con una mozione parlamentare o con il rigetto della questione di fiducia) o di impedirne fin dall'inizio l'instaurazione². L'articolo 94 della Costituzione, infatti, stabilisce che le Camere possono accordare o revocare la fiducia al Governo soltanto con

¹ P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Milano, 1948, p. 3. Sin dai primi studi costituzionalistici la crisi è stata considerata una disarmonia costituzionale, cfr. V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, 1889, p. 188.

² A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti tra governo e parlamento*, Milano, 1973, pp. 325-329.

l'approvazione di una mozione motivata di sfiducia, secondo le modalità previste dal medesimo articolo³.

Il rapporto fiduciario è il presupposto necessario affinché l'Esecutivo agisca e legittima l'indirizzo politico-amministrativo di cui tale organo è titolare (art. 95, comma 1, Cost.). Il voto di sfiducia (o di mancata fiducia iniziale) approvato anche da una sola Camera determina un obbligo giuridico di dimissioni per il Governo, come desumibile *a contrario* dal comma 1 del citato articolo 94 e dai commi 2 e 4 del medesimo articolo. L'ipotesi prevista dalla Costituzione è inquadrata dalla dottrina prevalente come crisi parlamentare.

È evidente, però, che il Governo, titolare dell'indirizzo politico (fissato dal rapporto fiduciario con le Camere)⁴, deve essere considerato anch'esso detentore di un'autonoma facoltà di valutazione della sussistenza del rapporto fiduciario⁵. Per questo, sono considerate ammissibili anche le crisi originate unicamente dalla volontà del Gabinetto di dimettersi (che sono la quasi totalità di quelle verificatesi in epoca repubblicana), le quali sono definite crisi extraparlamentari, concet-

³ 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».

⁴ Nella nostra forma di governo parlamentare, il modello delineato dalla Carta fondamentale con l'art. 95, comma 1, e specificato dall'art. 2, comma 1, della legge n. 400 del 23 agosto 1988, indica il Governo quale centro di imputazione della funzione di indirizzo politico. Al Governo, quale organo complesso, è attribuita la competenza a determinare i contenuti della politica generale (Consiglio dei Ministri), la cui direzione è affidata al Presidente del Consiglio, e, a fini attuativi, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa. La titolarità esclusiva dell'indirizzo politico al Governo, si può rinvenire già in C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano* (1931), Milano, 2000, pp. 8-9. Per una titolarità condivisa tra Esecutivo e Parlamento si esprime, invece, R. LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, 1974, pp. 172 ss.

⁵ Come sintetizza efficacemente A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 391, «Il governo deve ottenere la fiducia delle Camere ma deve anche nutrire fiducia nelle Camere».

to che però non è univoco⁶. Utilizzando un primo criterio per distinguerle, si definiscono extraparlamentari tutte le crisi non originate da un voto parlamentare sulla fiducia e conseguenti alle dimissioni volontarie del Governo⁷.

In passato la dottrina si era interrogata in merito alla legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari⁸, la quale ormai è pacificamente riconosciuta sia sul piano dottrinale⁹, sia su quello politico (anche perché non sarebbe immaginabile una sanzione). Come detto, si attribuisce sia al Parlamento sia al Governo, la facoltà di interrompere in qualsiasi momento il rapporto fiduciario¹⁰. È possibile distinguere le crisi di governo anche sotto il profilo degli effetti giuridici in relazione ai poteri del Presidente della Repubblica, che in tale campo svolge un ruolo di notevole rilievo in quanto, fatta eccezione per il caso delle crisi rispetto alle quali la sua scelta è obbligata (come, ad esempio, quelle conseguenti a mancata fiducia iniziale o a sfiducia successiva), ha il potere di accettare con riserva o respingere le dimissioni rassegnate dal Governo. Nel primo caso si dà avvio al procedimento di formazione del nuovo Esecutivo, nel secondo caso vi è la possibilità che lo stesso Presidente della Repubblica rinvii il Governo alle Camere per verificare la sussistenza o meno del rapporto fiduciario.

⁶ Si deve ritenere che l'art. 94 Cost. si sia limitato a disciplinare una delle possibili ipotesi di crisi governativa, senza escludere né vietare che se ne possano verificare altre, concepite come eccezioni rispetto a quella che avrebbe dovuto essere la regola della crisi parlamentari.

⁷ M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XI, Milano, 1962; M. VILLONE, *Art. 94*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 262; S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Padova, 1986, pp. 48-49, parlando della crisi del primo governo Cossiga, ha dubbi nel considerarla extra-parlamentare visto il ripetersi di "voti franchi" durante le votazioni a scrutinio segreto e la reiezione di progetti di legge di estrema importanza per il governo.

⁸ G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958, pp. 21 ss.; IDEM, *Intervento al dibattito su "Le crisi di governo nel sistema costituzionale italiano"*, in *Rassegna Parlamentare*, 1960, pp. 851-856.

⁹ V. CRISAFULLI, *Intervento al dibattito*, cit., pp. 836-843; M. GALIZIA, *op. cit.*; F. MOHRHOFF, *Legittimità costituzionale delle crisi extraparlamentari*, Roma, 1962, pp. 52-77; F. PERGOLESÌ, *Intervento al dibattito*, cit., pp. 867-869; G. ZAGREBELSKY, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, pp. 838-839.

¹⁰ S. LABRIOLA, *Il governo e alcune sue funzioni*, Padova, 1981, pp. 6-8.

Lo scritto ha l'obiettivo di esaminare come si sono presentate le crisi di governo nell'esperienza costituzionale italiana. Lo scopo è dare un contributo ricostruttivo ad uno dei temi più fluidi del diritto costituzionale e maggiormente legato a situazioni politiche e al contesto storico. Non si può sfuggire, tuttavia, al dovere di oggettivare la questione, depurando la lettura degli eventi da pregiudizi, sovrastrutture e preconcetti.

Il tema delle crisi di governo può essere affrontato tramite una pluralità di approcci metodologici. Quello utilizzato in questa ricerca coniuga l'interpretazione delle scarse disposizioni costituzionali e i precedenti realizzatisi durante il periodo repubblicano¹¹. La ricostruzione del quadro normativo, infatti, deve essere completata con altri fattori extra-giuridici (soprattutto politici). Tale metodo tende a raccogliere le prassi *secundum e praeter Constitutionem* che si sono sviluppate, anche a seconda del ruolo che i partiti politici hanno recitato nella forma di governo italiana¹². Dagli anni Ottanta, i partiti hanno iniziato a perdere la loro funzione "monopolistica" sulla selezione delle domande sociali, incidendo anche sull'ideologia del voto, cosa che ha portato ad una difficoltà nel controllare i singoli parlamentari da parte dei partiti¹³. Tale mutamento ha influito sulla realizzazione di prassi differenti, legate soprattutto anche alla diversa forza dei partiti nel gestire le attività parlamentari, tra cui quelle fiduciarie.

La domanda cui si vuole rispondere è come si sono realizzate le crisi di governo in Italia, anche alla luce delle situazioni concretizzate nelle XVI, XVII legislature, che hanno visto un ruolo maggiormente attivo del capo dello Stato e abbastanza passivo dei partiti. Il ritorno

¹¹ Sono presenti richiami anche al periodo statutario, soprattutto se nell'ordinamento repubblicano non ci sono stati precedenti in merito a singoli aspetti.

¹² Secondo L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume XIX, Milano, 1970, pp. 638-639, i partiti sono elementi costitutivi della forma di governo; *contra* M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali, volume III, Milano, 2010, pp. 554.

¹³ O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3-4/2009, p. 27, «Naturalmente, l'avvento e il predominio della partitocrazia fin dagli anni Settanta e fino al crollo del sistema partitico tradizionale nei primi anni Novanta, non fu dovuta solo e tanto alla "malvagità" dei politici, ma a una ragione storica – la democrazia bloccata –, su cui però si innestò una vera e propria degenerazione dei partiti, sia pure in forme diverse tra quelli di governo e quelli di opposizione».

ad un sistema nei fatti proporzionale (l. 165 del 2017) ha reso difficoltosa la risoluzione della crisi governativa realizzatasi all'inizio della XVIII legislatura¹⁴ anche per il sistema tripolare sviluppatasi dal 2013.

Nonostante si possa immaginare che il periodo maggioritario abbia reso desuete prassi sviluppatesi fino al 1992, da un punto di vista giuridico-costituzionale una ricostruzione teorica delle regole utilizzate per la risoluzione delle crisi di governo è fondamentale, soprattutto adesso che la legge elettorale (quasi) proporzionale ha riportato al centro le trattative *post* elettorali da parte delle formazioni partitiche¹⁵.

Per tale motivo è opportuno verificare come si sono sviluppate le crisi nel periodo repubblicano. Anticipando la ricostruzione svolta di seguito, possiamo innanzitutto distinguere tre macro-situazioni: la pseudo-crisi, la crisi e il rimpasto. Le fattispecie legate alla crisi in senso stretto sono molte ed è possibile operare una sottocategorizzazione sia per il motivo che le ha scatenate, sia relativamente alla discrezionalità che il capo dello Stato ha nell'accettazione. Un ulteriore aspetto che merita approfondimento è la c.d. parlamentarizzazione della crisi, che è stata frequentemente utilizzata sotto le presidenze Pertini, Cossiga e Scalfaro.

2. La pseudo-crisi

Alcuni autori hanno individuato come crisi parlamentari solo quelle generate da rotture del rapporto fiduciario dovute ad atti disciplinati,

¹⁴ Sulla relazione tra la legge elettorale e conferimento dell'incarico è stato organizzato il seminario "*Le regole per il conferimento dell'incarico*". Gli interventi sono stati pubblicati nel numero 4/2018 di *Federalismi.it*. Si rinvia, inoltre, ad A.M. NICO, *Dalla legge elettorale alla formazione del Governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

La crisi che ha portato alla formazione del governo Conte è un *unicum* nella storia repubblicana. È stata la crisi di governo più lunga mai verificatasi, è l'unica in cui sono stati affidati due mandati esplorativi e la prima in cui la stessa persona è stata incaricata due volte di formare il Governo. Per una lettura sugli effetti che questa crisi ha avuto sull'ordinamento, C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; G. AZZARITI, *L'abbandono delle regole non scritte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; A. ANZON DEMMING, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

¹⁵ F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte III, pp. 105-111.

direttamente o indirettamente, dall'art. 94 Cost.: la mancata concessione iniziale della fiducia¹⁶, un voto contrario sulla questione di fiducia posta dal Governo¹⁷ e l'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti dell'Esecutivo¹⁸. Tutte le altre crisi dovrebbero essere considerate extra-parlamentari.

Questa classificazione ha il vantaggio di far apparire chiara la distinzione tra le varie crisi (tramite l'ancoraggio all'art. 94 Cost.), ma semplifica in maniera brutale i motivi effettivamente sottesi alle crisi.

È necessario individuare, innanzitutto, una distinzione tra crisi e pseudo-crisi (che della prima costituisce in un certo senso una *species*), che di fatto si basa sulla "conclusione" delle stesse, sull'esito del procedimento: la nomina di un nuovo Governo oppure la permanenza in carica del Gabinetto dimissionario¹⁹.

Le pseudo-crisi sono da riferirsi a tutte quelle turbolenze istituzionali che pur essendo nate dalle dimissioni del Governo, non sortiscono un mutamento dell'Esecutivo. In tal senso la pseudo-crisi è una delle possibili risoluzioni delle crisi, visto che in tutti i casi in cui non sia espressamente deliberata la sfiducia *ex art. 94 Cost.*, il Presidente della Repubblica può trovare conveniente che resti in carica il Governo dimissionario. Fondamentale per questa formula è l'accordo con l'Esecutivo, perché non è immaginabile un governo *malgré lui*, cioè contro la volontà dello stesso Presidente del Consiglio²⁰. Nessuna carica, infatti, può essere mantenuta contro la volontà del titolare²¹. Si può pensare, ad esempio, a Pella che nel 1954 rifiutò, pur avendo avuto la possibilità da Einaudi di continuare la sua esperienza di governo. Paradigmatico è anche il rifiuto del Presidente del consiglio Fanfani

¹⁶ Tali casi ad oggi sono stati cinque: governo De Gasperi VIII (28 luglio 1953), Fanfani I (30 gennaio 1954), Andreotti I (26 febbraio 1972), Andreotti V (31 marzo 1979), Fanfani VI (28 aprile 1987).

¹⁷ Due i casi avvenuti: caduta del I (9 ottobre 1998) e del II (24 gennaio 2008) governo Prodi.

¹⁸ Situazione mai realizzatasi in Italia.

¹⁹ Cfr. l'intervento di N. SANDULLI in AA.VV., *Il ruolo del Presidente della Repubblica nelle crisi di Governo*, Firenze, 1991, pp. 41-43.

²⁰ Sulla mancanza di un dovere costituzionale del Presidente del Consiglio di rimanere in carica e recarsi alle Camere, cfr. M. GALIZIA, *op.cit.*

²¹ Non si può ritenere l'Ufficio come un obbligo (o come un *munus*).

nella crisi aperta nel dicembre 1958²². Malgrado la richiesta del capo dello Stato, egli infatti confermò le dimissioni²³. Tosi nel 1979 affermò che durante le crisi di governo «il rimedio immediato consiste nell’invitare l’Esecutivo dimissionario a presentarsi in Parlamento per un dibattito politico-chiarificatore. Tuttavia se il Governo insiste nelle dimissioni e declina l’invito presidenziale, come accadde una volta ai tempi di Gronchi, il Quirinale non ha poteri ingiuntivi che gli consentano di rimuovere le riluttanze»²⁴. La presentazione di questo invito è legata alle situazioni politiche ricavate dalle consultazioni del capo dello Stato.

Naturalmente nel momento in cui il Governo si dimette non può ancora stabilirsi se la crisi si consumerà ovvero rientrerà, risolvendosi in una “pseudo-crisi”. Anche il c.d. “rientro” della crisi ne costituisce, infatti, un superamento²⁵, vale a dire uno degli esiti giuridicamente consentiti, ma i fatti che hanno causato la turbolenza istituzionale non possono essere cancellati e non è possibile considerare le dimissioni ininfluenti o come mai presentate. La loro presentazione è un atto che innesca automaticamente le procedure per il ripristino costituzionale dell’equilibrio istituzionale e produce un vasto numero di effetti (ad. es. l’attenuazione dei poteri di indirizzo politico²⁶, con un riflesso anche sui poteri delle Camere) riconducibili a uno stato almeno di “*quiescenza*” o sospensione del rapporto fiduciario²⁷. La grande differenza con le crisi “parlamentari” sta proprio in questo elemento. Queste ultime, infatti, lacerano irrimediabilmente e immediatamente il rapporto fiduciario nello stesso momento in cui il voto negativo viene espresso e le dimissioni costituiscono la conseguenza obbligata per il Governo.

²² L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, pp. 128.

²³ Ecco il comunicato ufficiale: «Il Capo dello Stato ha ricevuto stamattina il presidente del Consiglio, on. Fanfani, il quale gli ha comunicato con suo vivo rammarico che egli non giudica di poter recedere dalle dimissioni ed ha illustrato i motivi anche personali che lo inducono a questa decisione», Comunicato del Quirinale, 5 febbraio 1959.

²⁴ S. TOSI, *La Repubblica alla prova. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1976 al 1987*, Firenze, 1990, pp. 67-68.

²⁵ Per una cronaca della pseudo-crisi dell’ottobre 1997, cfr. M. OLIVETTI, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 3141-3168.

²⁶ A. MANNINO, *op.cit.*, pp. 380.

²⁷ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990, p. 21.

In tutti gli altri casi nei quali il Gabinetto si dimette autonomamente esiste, invece, solo una presunzione, superabile, del venir meno del rapporto fiduciario.

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

3. La distinzione delle crisi in base alla loro origine

È stata già esposta la teoria maggioritaria della distinzione tra le crisi parlamentari ed extra-parlamentari. Il concetto di crisi extraparlamentare non è del tutto univoco sia nella letteratura giuridica²⁸, sia in quella politica e anche nella prassi.

²⁸Secondo Galizia le cause che producono le crisi extraparlamentari possono essere così sinteticamente riassunte: «a) morte, grave malattia o dimissioni del Presidente del Consiglio; b) dissociazione interna del Gabinetto; c) esito non soddisfacente di votazioni parlamentari ordinarie; d) atteggiamento dei gruppi parlamentari; e) prese di posizione degli organi direttivi dei partiti; f) dissenso insorto tra il Governo ed il Presidente della Repubblica; g) decisioni della Corte costituzionale che incidono sull’indirizzo politico; i) pressione dei gruppi di interesse; k) contrasto con gli organi supremi delle regioni; l) risultati negativi di elezioni amministrative o di un referendum popolare; m) orientamenti della stampa o dell’opinione pubblica in genere oppure manifestazioni popolari contrarie al governo; n) svolgimento delle elezioni politiche; o) elezioni di un nuovo Presidente della Repubblica; p) volontà dello stesso governo di allargare la sua base politica di appoggio», cfr. M. GALIZIA, *op.cit.* R. CHERCHI, *Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2011, p. 4, ritiene che le crisi extra-parlamentari si realizzino in questi casi: «1) quando un partito di Governo dichiara di non essere più parte della maggioranza; 2) quando in una discussione parlamentare il Governo non ha avuto il sostegno della maggioranza; 3) quando il Governo è stato messo in minoranza in una delle Camere su un voto che è stato considerato politicamente rilevante; 4) in caso di conflitti tra Ministri, o tra alcuni Ministri e il Presidente del Consiglio; 5) nel caso in cui gli obiettivi programmatici siano stati realizzati; 6) nel caso di allargamento della maggioranza; 7) nel caso in cui la votazione fiduciaria abbia evidenziato che la maggioranza è composta anche da un partito di cui il Presidente del Consiglio non accetta il sostegno determinante; 8) al fine di evitare lo svolgimento di referendum abrogativi».

Per la dottrina maggioritaria, l'unico criterio valido di classificazione è quello che si basa sullo stesso testo della Costituzione e che fa quindi riferimento non alle cause delle crisi, bensì alle possibili votazioni sulla fiducia di cui all'art. 94²⁹. Sarebbero così da classificare come extraparlamentari tutte le crisi che hanno luogo senza una votazione parlamentare sulla fiducia *ex art. 94 Cost.*, anche se prodotesi in connessione con un voto contrario di una Camera su una proposta del Governo, oppure con una presa di posizione dei gruppi parlamentari. Tutte le crisi, insomma, in cui, qualunque sia la causa che le abbia provocate, la messa in discussione del rapporto fiduciario è giuridicamente determinata dal Gabinetto³⁰.

Nella casistica delle crisi extra-parlamentari ci sono anche quelle nate da una causa indirettamente parlamentare provocate da atti parlamentari, ma al di fuori di un voto di fiducia (ad es. da una risoluzione delle Camere o da una deliberazione dei gruppi parlamentari). Tali crisi sono state considerate degne di una classificazione propria, perché hanno pur sempre origine nelle aule parlamentari. Alcuni autori hanno denominato queste crisi pseudo-parlamentari (da non confondere con le pseudo-crisi del paragrafo precedente)³¹, para-parlamentari³² o parlamentari in senso improprio³³ perché, pur non costituendo una figura nettamente differenziata dalle altre ipotesi di crisi extraparlamentari, sono sempre ricollegate ad un'espressione della volontà (partitico-) parlamentare (in modo particolare quella che si collega ad una decisione delle direzioni centrali dei partiti oppure alla dissociazione interna del Gabinetto)³⁴.

²⁹ Secondo C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, le crisi parlamentari «possono dunque aprirsi o per *sfiducia espressa* o per *sfiducia tacita* del Parlamento» (corsivo originale), ritenendo quindi parlamentari anche le crisi fuori dalla votazione *ex art. 94 Cost.*

³⁰ Questa è la teoria sostenuta anche da M. GALIZIA, *op.cit.* Lo stesso autore sottolinea «una tale classificazione è non solo l'unica che appare valida sul piano del sistema, ma anche la più rigorosa, dato che l'accertamento della origine effettiva della crisi non può dare spesso che risultati ambigui o comunque generici».

³¹ P. VIRGA, *op.cit.*, p. 13; IDEM, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1961, p. 284.

³² F. PERGOLESÌ, *op.cit.*, 867-869.

³³ M. STRAMACCI, *Contributo ad una teoria delle crisi ministeriali in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, 1960, p. 923.

³⁴ Bisogna notare che l'on. Segni, Presidente del Consiglio, in una dichiarazione. (cfr. *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, 387) fatta il 26 febbraio 1960 ebbe a qualificare "par-

Meritano attenzione alcune ricostruzioni dottrinali che si distaccano dalla teoria tradizionale.

A questo proposito si può, ad esempio, ricordare come tra i primi a coniare l'aggettivo "*parlamentare*" per le crisi governative sia stato Vittorio Emanuele Orlando durante il periodo statutario, con un significato, però diverso, da quello prima esaminato. Secondo il giurista palermitano, sarebbero parlamentari le crisi determinate «da una mozione di sfiducia, da una disapprovazione tacita o presunta della Camera o anche indirettamente del Paese, dalla reiezione di un progetto di legge di cui il Ministero abbia fatto questione di Gabinetto, dalle dimissioni in seguito alla elezione nella Camera di una maggioranza ostile al Governo»³⁵. Le crisi *extra-parlamentari* sarebbero, invece, quelle che si verificano come conseguenza della morte del Presidente del Consiglio o del capo dello Stato, per disaccordi tra l'Esecutivo e la Corona (oggi la Presidenza della Repubblica) e per dissensi intra-governativi.

Virga, in un'altra prospettiva, distingueva le crisi in tre gruppi: *parlamentari*, *extra-parlamentari* e *pseudo-parlamentari*. Le prime si realizzano a seguito di un voto di sfiducia o dalla «convinzione in cui viene a trovarsi il Governo di aver perduto la fiducia della maggioranza»³⁶. Le seconde trovano origine, invece, «in un evento accidentale che paralizzi il funzionamento dello Stato, o in un dissenso insorto tra il Gabinetto e il capo dello Stato oppure in un grave conflitto in seno all'Esecutivo. Sarebbero invece *pseudo-parlamentari* tutti i casi in cui un partito della maggioranza decide di ritirarsi dalla coalizione governativa.

lamentare" la crisi apertasi con le sue dimissioni volontarie perché collegata con l'atteggiamento assunto dai gruppi parlamentari. Ad un analogo ambiguo concetto di crisi parlamentare si è richiamato anche l'on. Fanfani, in occasione delle dimissioni del suo terzo Gabinetto (2 febbraio 1962).

³⁵ V.E. ORLANDO, *op. cit.*, pp. 189-190. Le ipotesi riportate da Orlando fanno riferimento a tipiche situazioni di crisi di governo dell'epoca statutaria (o anche della Francia della III Repubblica). Per le crisi di governo durante il periodo statutario, cfr. A. BARBERA, *Il governo parlamentare dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Prefettura.it*; U. TRABUCCO, M. DE DONÀ, *La forma di governo dallo Statuto albertino all'Unità d'Italia*, in *Rivista di Diritto e Storia Costituzionale del Risorgimento*, n. 4/2014.

³⁶ P. VIRGA, *La crisi*, *op. cit.*, pp. 13-14.

Pergolesi individuò oltre le due tipologie canoniche di crisi, le crisi “*para-parlamentari*”, che sono quelle occasionate «da situazioni prodottesi fuori dal Parlamento, ma per fatti od atteggiamenti di membri del Parlamento stesso o quanto meno con il loro concorso, più o meno determinante»³⁷.

Per Stramacci, invece, è possibile distinguere le crisi *parlamentari in senso proprio*, cioè «quelle derivanti dall’approvazione da parte delle Camere di una mozione di sfiducia ex art. 94 Cost., oppure dalla reiezione di una mozione di fiducia o di un voto contrario di una delle due Camere su una materia sulla quale sia stata posta la questione di fiducia»³⁸, e quelle *in senso improprio*, che, a differenza delle prime, sono collegate, sia pure indirettamente, con una deliberazione di una delle due Camere. In questo gruppo dovrebbero rientrare anche le deliberazioni dei gruppi parlamentari, considerati dall’autore come organi delle Camere (ad esempio rientrerebbe in tale categoria anche il ritiro dei propri rappresentanti dal Gabinetto).

Ci sono inoltre molte altre classificazioni, tra cui quella di Cuccodoro che definisce *semi-parlamentare* la crisi alimentata da “incidenti” nelle aule parlamentari, ma non matura per un voto ex art. 94 Cost.³⁹

Merita di essere menzionata anche la classificazione proposta da Lippolis e Grasso che distinguono le crisi in *rituali* o *formali*, ritenendo tali quelle derivanti dall’approvazione di una mozione di sfiducia o da un voto contrario delle Camere su un argomento su cui il Governo abbia posto la questione di fiducia, e *irrituali* o *non formali*, tutte le altre, distinguendo ulteriormente in quest’ultima categoria tra crisi parlamentari e crisi extraparlamentari, a seconda che siano provocate da voti delle Camere o da dibattiti parlamentari su strumenti del sindacato ispettivo, oppure che discendano da eventi politici estranei all’attività delle Camere⁴⁰.

³⁷ F. PERGOLESÌ, *op. cit.*, pp. 867-868.

³⁸ M. STRAMACCI, *op. cit.*, pp. 923-924.

³⁹ E. CUCCODORO, *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Diritto e società*, 1988, pp. 174-175.

⁴⁰ P.G. GRASSO, *Note in tema di dimissioni del governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 166; V. LIPPOLIS, *La parlamentarizzazione delle crisi*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, p. 154.

Tra le altre classificazioni delle crisi di governo, merita un breve approfondimento la tesi di Petrone che distinse tra crisi “*proprie*” e “*improprie*”⁴¹. Le prime comportano un sostanziale mutamento dell’indirizzo politico, le seconde portano invece a modifiche dell’indirizzo di alcuni settori. Questa teoria era probabilmente adatta al periodo statutario quando le crisi governative portavano almeno una modifica della maggioranza. Nel periodo repubblicano-proporzionale, invece, quasi tutte le crisi sarebbero da considerare “*improprie*”, visto che servivano solo a riequilibrare i rapporti di forza tra i partiti e all’interno delle coalizioni di maggioranza⁴². Le crisi da considerare “*proprie*” sarebbero poche – stando a questa classificazione – e cioè quelle che indirizzarono i governi verso svolte concrete di indirizzo: es. quelle del 1963 (Moro I), quando il PSI entrò nel Governo (inaugurando il centro-sinistra), oppure il governo Andreotti II del 1972, quando l’asse governativo si spostò prepotentemente verso il centro-destra, con l’ingresso del PLI⁴³. La ricostruzione di Petrone potrebbe aver riacquisito senso nella Seconda Repubblica, dove effettivamente gran parte delle crisi di governo hanno portato alla costruzione di una maggioranza parlamentare diversa rispetto alla precedente⁴⁴. Secondo questa ricostruzione, si dovrebbe realizzare una classificazione a seconda del diverso sistema dei partiti, seguendo l’impostazione di Leopoldo Elia⁴⁵ e quindi periodizzare le crisi avvenute prima e dopo il 1994. Nella Prima Repubblica si potrebbero distinguere le crisi interne alla stessa coalizione che la confermano (es. l’opzione centrista⁴⁶, il centro-sinistra⁴⁷ o il pentapartito⁴⁸) dalle crisi che passano da una formula all’altra. Nel periodo successivo al 1994, si dovrebbero discernere-

⁴¹ B. PETRONE, *La crisi di Gabinetto nello Stato parlamentare*, Roma, 1921, p. 45.

⁴² Possiamo ricordare addirittura anche il governo “fotocopia” Spadolini II, identico nella composizione al governo precedente, sempre presieduto da Spadolini.

⁴³ Diverso è ovviamente il discorso nella Seconda Repubblica, dove almeno subito dopo le elezioni politiche c’è stato sempre un mutamento dell’indirizzo politico.

⁴⁴ Ovviamente sono presenti eccezioni, ad esempio il governo Berlusconi III nel 2005, o i governi D’Alema.

⁴⁵ L. ELIA, *op.cit.*

⁴⁶ Ad esempio nel 1948 (passaggio dal IV al V governo De Gasperi).

⁴⁷ È il caso dei governi Rumor IV e V.

⁴⁸ La gran parte dei governi tra il 1981 e il 1991.

re i governi iniziali con una legittimazione “post-elettoral-popolare”⁴⁹, rispetto ai governi sotto tutela presidenziale.

Per Cuomo l'impostazione petroniana è utile per «rendersi conto che in molti casi i mutamenti di indirizzo politico hanno avuto un carattere particolare e settoriale»⁵⁰. Lo stesso autore propende per riutilizzare i termini di Petrone, ma in chiave diversa. Ci sarebbe, quindi, crisi impropria se il turbamento istituzionale porta «al venire meno della maggioranza o per altre ragioni determinabili volta per volta». Secondo Cuomo, «il mutare dell'indirizzo politico va riportato all'alterazione della stabilità della maggioranza: vale a dire al venir meno della precedente maggioranza politica o al suo perdurare. Se la maggioranza si dissolve per una nuova formula politica, la crisi attiene innanzitutto alla maggioranza, se invece la maggioranza tiene ferma la formula politica, la crisi riguarda esclusivamente il governo»⁵¹. Secondo tale ricostruzione, sia l'approvazione della mozione di sfiducia sia le dimissioni volontarie dell'Esecutivo possono trovare origine nel venir meno della maggioranza delle Camere o in un dissenso tra Camere e Governo. Certamente tra i molteplici motivi che possono spingere il Governo a rassegnare le dimissioni o indurre una Camera a porre in essere una mozione di sfiducia, quello determinante consiste nel venir meno della maggioranza nelle Camere o nel verificarsi di un conflitto tra Governo e Parlamento.

Ipotizzare una distinzione delle crisi relativamente al motivo che le ha originate non è un mero arabesco giuridico. Le dimissioni del Gabinetto hanno effetti immediati sull'ordinamento, che cerca di ristabilire un Esecutivo nel pieno dei poteri. Spetta innanzitutto al capo dello Stato trovare soluzioni e l'origine della crisi influisce sui poteri, anche di persuasione, che il Presidente può adoperare. Un inquadramento più preciso, che però romperebbe la tradizionale bipartizione, potrebbe essere rappresentato dalla seguente classificazione:

⁴⁹ Nello stesso gruppo rientrerebbero le crisi o i rimpasti che non hanno modificato la formula governativa (ad esempio, come detto, nel 2005).

⁵⁰ G. CUOMO, *I poteri del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di Governo*, Napoli, 1962, p. 142.

⁵¹ *Ivi*, p. 153.

a) *crisi extraparlamentari*: derivanti da fatti estranei al rapporto fiduciario o alla politica (es. la morte del presidente del Consiglio o motivazioni personali di quest'ultimo)⁵²;

b) *crisi intra-governative*: dovute a tensioni all'interno dell'Esecutivo che portano il Presidente del Consiglio a dimettersi⁵³;

c) *crisi partitiche*: dovute a decisioni dei partiti, che non vengono però formalizzate ed esplicitate in Parlamento⁵⁴;

d) *crisi parlamentari non vincolanti*: derivanti da decisioni dell'assemblea parlamentare, che non obbligano, però, il Governo a dimettersi (es. uscita di un partito dalla maggioranza o votazione contraria rispetto al Gabinetto in atto sul quale non è posta la fiducia)⁵⁵;

e) *crisi parlamentari in senso stretto*: quelle legate all'articolo 94 Cost. e alla reiezione di una questione di fiducia, che portano obbligatoriamente alle dimissioni del Governo⁵⁶.

Tale classificazione ha il pregio di far comprendere immediatamente le ragioni che hanno portato alla crisi. Utilizzando la canonica classificazione “parlamentare/extraparlamentare”, per lo studioso non è possibile comprendere perché si è realizzata la crisi, elemento necessario per verificarne gli sviluppi. Utilizzando la lente d'ingrandimento sulla categoria “crisi extra-parlamentare”, è possibile scoprire situazioni, eventi e fatti di cui la storia politica italiana è ricca. Se la crisi è stata scatenata dalla reiezione di una proposta dell'esecutivo o per la decisione di alcuni ministri di dimettersi, gli sviluppi delle crisi sono stati diversi. Ad esempio, il capo dello Stato ha poteri molto differenti a seconda che la crisi sia stata aperta per un motivo politico rispetto ad uno “personale”. Relativamente alle *crisi extraparlamentari* (lettera a), il Presidente della Repubblica può sicuramente cercare di far con-

⁵² Gli esempi sono rinvenibili nel periodo statutario: le morti di Cavour nel 1861 e di De Pretis nel 1887; un altro caso si realizzò nel 1866 quando Lamarmora decise di seguire il Re in guerra.

⁵³ In tale categoria potrebbe rientrare la pseudo-crisi del governo Tambroni (1960). Dopo aver ottenuto la fiducia alla Camera grazie all'appoggio del MSI, si dimisero tre ministri (Pastore, Bo, Sullo), senza portare però al pronunciamento della DC (il governo era infatti un monocolore democristiano).

⁵⁴ Ad esempio, la crisi del secondo gabinetto Segni nel 1960.

⁵⁵ Nel 2007 Romano Prodi rassegnò le dimissioni in seguito al voto contrario del Senato alla relazione sulla politica estera del suo esecutivo; dopo tre giorni di consultazioni Napolitano rinviò il Governo alle Camere per la fiducia.

⁵⁶ Casi già citati nelle note 16 e 17.

fluire la maggioranza uscente intorno ad un altro nome, a meno che il collante dell'Esecutivo non fosse proprio il Presidente del Consiglio uscente. Mentre nelle *crisi parlamentari in senso stretto* (lettera *e*) il capo dello Stato si troverebbe davanti ad una stretta via, visto che non è politicamente immaginabile nominare nuovamente il Presidente del Consiglio sfiduciato e molto complesso sarebbe ricucire una maggioranza con le forze politiche che hanno fatto mancare al Governo la fiducia (anche se giuridicamente sarebbe possibile). Nel mezzo di questi due estremi (non è opportuno scolorire le differenze di un ampio spettro di cause, tra cui quelle “geneticamente parlamentari” ma con strumenti non formalmente idonei a propiziare la crisi, es. lettere *c* e *d*) si può giocare l'opera di tessitura e di persuasione che solo il capo dello Stato può portare avanti. Ad esempio, nelle *crisi parlamentari non vincolanti* potrebbero rientrare dimissioni dovute all'approvazione di una sfiducia individuale ad un singolo ministro.

Comprendere le ragioni della crisi, quindi, può aiutare lo studioso, soprattutto in relazione alla risoluzione delle stesse, sia per il comportamento tenuto dai partiti sia dal Presidente della Repubblica.

4. La costituzionalità delle crisi extra-parlamentari e gli obblighi del Governo

Contro la possibilità di motivare le dimissioni del Governo per l'apertura di crisi extra-parlamentari si sono levate pesanti critiche⁵⁷,

⁵⁷ La più importante è sicuramente la dichiarazione del presidente Merzagora del 20 febbraio 1960, nel corso della lunga crisi successiva alla caduta del II ministero Segni: «Onorevoli colleghi. Nel marzo dello scorso anno, pregai il presidente Segni di dichiarare esplicitamente, presentando il suo governo al Senato, che egli sarebbe rimasto in carica fino a quando il Parlamento non gli avesse negato la fiducia. Feci questo passo, sicuro di interpretare il pensiero di tutto il Senato e per un senso di doveroso rispetto verso l'altissima autorità del Presidente della Repubblica che aveva, pochi giorni prima saggiamente rimandato alle Camere il presidente Fanfani, come già aveva rimandato il nostro povero Zoli l'anno precedente. La settimana scorsa, non appena fu di dominio pubblico che il partito liberale, a conclusione dei lavori del suo consiglio nazionale, avrebbe potuto decidere il passaggio all'opposizione, io, nella mia qualità di presidente di questa Assemblée, pregai personalmente e vivamente l'on. Malagodi – senza naturalmente, entrare nel merito delle deliberazioni del suo partito – di riportare comunque la conclusione del dibattito nel suo alveo naturale, e cioè in Parlamento, per troncane una buona volta la serie del-

che però giuridicamente non appaiono fondate. Protagonisti del rapporto fiduciario sono sia il Governo che il Parlamento ed ambedue hanno la possibilità di recidere il legame. Come è stato notato, «un Gabinetto privo della libertà di dimettersi, che non potesse abbandonare il suo ufficio se non dopo un voto sfavorevole delle Camere, sarebbe un Gabinetto privo della necessaria autonomia; il sistema assumerebbe automaticamente una deriva assembleare»⁵⁸.

Non c'è neppure un obbligo giuridico del Governo di presentarsi in Parlamento prima di rassegnare le dimissioni per provocare un dibattito

le crisi extraparlamentari che hanno troppo spesso privato le Camere della loro più importante funzione. Nei miei interventi, sia con il presidente Segni che con l'on. Malagodi, ho fatto pesare l'autorità della mia carica allo scopo di difendere con lo spirito della Costituzione, la dignità e il prestigio dell'aula nel cui ambito la fiducia al governo deve essere data e tolta. È accaduto, invece, che il partito liberale, con la deliberazione drastica e senza appello annunciata ufficialmente dal suo Consiglio nazionale, ha spinto il presidente Segni a rassegnare le dimissioni del suo Gabinetto senza un dibattito parlamentare il cui esito era, da lui, considerato già deciso irrevocabilmente in partenza, ma dopo aver consultato i suoi gruppi parlamentari.

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

Se i partiti politici, all'interno dei loro organi statuari, dovessero sempre prendere le decisioni più gravi sottraendole ai rappresentanti del popolo, tanto varrebbe – lo dico, naturalmente, per assurdo – trasformare il Parlamento in un ristretto comitato esecutivo. Risparmieremmo tempo e denaro. Una democrazia che avvilita il Parlamento avvilita se stessa e le masse elettorali, perché nessuno può contestare che soltanto il Parlamento sia l'espressione genuina e totale della volontà di tutti gli elettori. Non mi sento, dopo sette anni di doveroso e – mi credano – penoso riserbo, di condividere con il mio silenzio le responsabilità strettamente connesse alla china sulla quale, ormai da tempo, scivola la vita politica italiana, china pericolosa anche perché la mortificazione del Parlamento non ne è, purtroppo, la sola componente». Cfr. Senato della Repubblica, Res. Sten. Seduta del 20 febbraio 1960, pp. 1156 e ss. Il discorso toccava anche il ruolo della Corte Costituzionale e denunciava la corruzione nella vita politica. Segni, come già visto, rispose a Merzagora affermando che la crisi aveva un'origine parlamentare per l'atteggiamento assunto dai deputati liberali e la discussione sarebbe stata inutile per l'esito che si preannunciava.

⁵⁸ M. GALIZIA, *op. cit.*

to sulla fiducia. L'Esecutivo resta, tuttavia, arbitro di non sottostare all'eventuale esito positivo della votazione, giacché anche un simile obbligo verrebbe ad alterare l'autonomia del Gabinetto incidendo in maniera notevole sulla sua libertà di dimettersi. Il Governo, prima di rassegnare le dimissioni, dovrebbe considerare scrupolosamente la realtà politica e ricorrere alle dimissioni senza dibattito parlamentare solamente se ciò ritenga maggiormente proficuo per il sistema istituzionale. Si può pensare ad esempio ad un momento emergenziale, dove è necessario nominare al più presto un Governo che possa affrontare la situazione⁵⁹.

Interessante è il quesito se il Gabinetto possa liberamente dimettersi quando sia stata presentata una mozione di sfiducia. Secondo Galizia, 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 momento⁶⁰. Sempre secondo l'autore non varrebbe l'argomentazione secondo cui il Governo, dimettendosi, renderebbe inutile il dibattito realizzando lo scopo del medesimo. Il Governo in tale situazione potrebbe soltanto dichiarare dinanzi alle Camere, se lo ritenesse utile per chiarire la propria posizione ed eventualmente per accelerare il dibattito, la sua intenzione di rassegnare le dimissioni indipendentemente dall'esito della votazione. A nostro avviso, l'eventuale presentazione di una mozione di sfiducia non impedirebbe all'Esecutivo di dimettersi *medio tempore*, visto che la mozione raggiungerebbe lo scopo che si prefigge e vi sarebbe una suggestiva "carenza d'interesse" della mozione stessa⁶¹.

Il caso contrario, invece, cioè la possibilità di presentare e votare una mozione di sfiducia nei confronti di un Gabinetto dimissionario è meno problematico. Con le dimissioni, infatti, il rapporto di fiducia è, sia pure temporaneamente, sospeso e potrà riprendere il suo corso soltanto nel caso in cui il capo dello Stato respinga le dimissioni ed il Governo acconsenta a ripresentarsi alle Camere.

⁵⁹ Ad esempio, una discussione in assemblea potrebbe rallentare le risoluzioni della crisi.

⁶⁰ M. GALIZIA, *op.cit.*

⁶¹ Nel 1994 Berlusconi si dimise perché furono presentate tre mozioni di sfiducia firmate da più della metà dei membri della Camera.

In questo contesto, un ruolo marginale sembrerebbero giocare i Presidenti delle Camere, definiti come i primi consiglieri del capo dello Stato⁶². Nei confronti del Governo dimissionario non sembrerebbero altresì permessi interventi dei Presidenti delle Assemblee parlamentari rivolti a sindacare la decisione di rassegnare le dimissioni. Essi, invero, interferirebbero illegittimamente sulle specifiche competenze che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica al fine di risolvere le crisi di Gabinetto ed indirettamente verrebbero anche ad incidere sull'eventuale dibattito che potrebbe avere luogo nelle Camere a causa della volontaria ripresentazione del Governo⁶³.

È ben possibile simmetricamente (ed infatti accade di frequente) che, invece, l'Esecutivo che ha subito il voto contrario delle Camere su una sua proposta, anziché dimettersi rimanga comunque in carica, non essendo tenuto costituzionalmente a rassegnare le dimissioni. In questo caso merita sottolineare che l'atto, pur non determinando di per sé l'obbligo di dimissioni per il Governo, in realtà potrebbe costituire parte di una serie di ulteriori atti volti a mettere in minoranza il Governo, ad esempio attraverso un voto contrario sul bilancio o giungendo, quale *extrema ratio*, fino alla presentazione e votazione di una mozione di sfiducia. Nel 1988 il governo Goria si dimise proprio a seguito delle difficoltà legate all'approvazione del bilancio⁶⁴. Simile è il caso che si verificò l'11 ottobre 2011 alla Camera dei Deputati, la

⁶² L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, p. 33.

⁶³ Ai rilievi fatti in ordine alla libertà di dimissioni del Gabinetto si deve infine aggiungere che una tale libertà può estrinsecarsi in tutti i momenti della vita del Ministero e pertanto pure nel corso della procedura per il conferimento della fiducia: sia in precedenza alla stessa presentazione alle Camere, sia dopo l'espressione del voto di fiducia in una Camera mentre il Governo è in attesa del voto dell'altra. Infatti la regola dettata dall' art. 94, comma 3, Cost., secondo cui il Governo entro dieci giorni dalla sua formazione si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia, è chiaramente riferibile soltanto al Gabinetto che vuole continuare la sua attività per realizzare il proprio programma politico. D'altronde l'ipotesi in esame non può essere assimilata a quella sopra indicata della pendenza di una mozione di sfiducia, perché nella specie non è stato ancora instaurato un rapporto di fiducia. In tale situazione può però verificarsi l'intervento equilibratore del capo dello Stato che, respingendo le dimissioni, invita il Gabinetto a presentarsi alle Camere oppure a quella in cui non ha ancora avuto luogo la votazione di fiducia.

⁶⁴ S. BONSANTI, *Goria accusa la sua maggioranza*, in *Corriere della Sera*, 29 gennaio 1988. La crisi si legò anche al caso della centrale nucleare di Montalto, che portò i socialisti ad uscire dell'esecutivo Goria, cfr. M. DEAGLIO, *Il PSI sconfitto nel governo, Centrale nucleare a Montalto*, in *La Stampa*, 11 marzo 1988, p. 1.

quale respinse per un voto l'art. 1 del disegno di legge avente ad oggetto il "Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato per l'anno 2010". In questo caso, la votazione non ha determinato immediatamente la caduta del Gabinetto; anzi, in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, il ministro per i rapporti con il Parlamento rappresentò la richiesta del Presidente del Consiglio dei ministri di rendere comunicazioni alla Camera, prospettando altresì l'eventualità per il Governo di porre la questione di fiducia in sede di votazione delle risoluzioni. I Presidenti dei gruppi parlamentari di opposizione, in quell'occasione, invitarono il Presidente della Camera ad esporre al Presidente della Repubblica le ragioni per le quali, a loro avviso, non sarebbe stato possibile dar corso alle comunicazioni del Presidente del Consiglio. Sul punto però la Presidenza della Camera evidenziò che, in base ai principi costituzionali e regolamentari, essa era tenuta ad acconsentire alle richieste del Governo⁶⁵.

Precisato che le crisi extraparlamentari non sono estranee al sistema, ne discende comunque che anch'esse dovranno uniformarsi a quei principi generali (anche di pubblicità e conoscibilità) tipici dei sistemi parlamentari e dovrebbero svilupparsi in maniera da permettere la costituzione del nuovo rapporto fiduciario, e impernarsi su prese di posizione motivate del Gabinetto dimissionario.

La vigilanza circa il rispetto di tali condizioni è affidata in maniera specifica al capo dello Stato. Ad esempio, egli potrà chiedere che il Gabinetto precisi le ragioni della crisi. Inoltre potrebbe respingere le dimissioni invitando il Governo a ripresentarsi alle Camere qualora la valutazione della situazione compiuta dall'Esecutivo non gli appaia esatta alla luce degli interessi unitari della nazione da lui rappresentati⁶⁶. Invito, quest'ultimo, che potrà essere formulato o nel presupposto

⁶⁵ Quella fase politica, l'ultima del governo Berlusconi IV, portò come noto alle dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio. Il Presidente della Repubblica intervenne personalmente "suggerendo" la calendarizzazione del voto finale del bilancio, dopo che Berlusconi aveva promesso di dimettersi dopo quella votazione, cfr. *Comunicato del Quirinale*, 8 novembre 2011.

⁶⁶ Tale potere del capo dello Stato rientra anch'esso nella struttura tipica del regime parlamentare (cfr. P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 29) e che il Presidente della Repubblica esercita discrezionalmente in relazione alla situazione di fatto. Si sono avuti due esempi negli inviti rivolti dal Presidente Gronchi il 22 giugno 1957 al Ministro Zoli e, successivamente, il 3 febbraio 1959 al Ministro Fanfani. Mentre il Governo Zoli aderì all'invito, il Governo

che sia utile un'ulteriore permanenza in carica del Gabinetto eventualmente allo scopo che esso venga rafforzato con un voto di fiducia, o al fine più limitato di trasformare la crisi da extraparlamentare in parlamentare, in modo che la discussione delle Camere dia un quadro più completo della situazione politica in ordine alla formazione del nuovo Ministero⁶⁷.

Riguardo a tale intervento presidenziale alcuni autori sostengono che esso viene a determinare un vero obbligo giuridico a carico del Governo⁶⁸, obbligo che però in base alle osservazioni fatte non appare configurabile. L'invito del Presidente della Repubblica ha piuttosto un valore meramente sollecitatorio e il Governo, a parte i vincoli derivanti dalla correttezza, è giuridicamente libero di accoglierlo o meno.

5. La classificazione delle crisi tramite il livello di discrezionalità nell'accettazione

5.1. Le crisi obbligatorie

Un'altra tipologia di classificazione delle crisi può essere svolta secondo il diverso grado di discrezionalità di cui il capo dello Stato dispone nell'accettare o respingere le dimissioni del Governo.

Sicuramente c'è un vincolo assoluto e vanno quindi accettate:

Fanfani confermò le dimissioni. Precedenti analoghi si rinvengono nella prassi statutaria: il Re infatti rinviò di fronte al Parlamento nel 1873 il Gabinetto Lanza, nel 1881 il Gabinetto Cairoli, nel 1892 il Gabinetto Giolitti, nel 1912 il Gabinetto Bonomi e nel 1915 il Gabinetto Salandra. In epoca repubblicana, inoltre, c'è l'esempio delle crisi "parlamentarizzate" durante la presidenza Pertini.

⁶⁷ Un'indicazione in questo senso si profila nel comunicato della Presidenza della Repubblica in data 3 febbraio 1959, relativamente all'invito a presentarsi al Parlamento rivolto al Presidente del Consiglio Fanfani (cfr. *La Stampa*, 4 febbraio 1959): «[...] Il Presidente ha dovuto constatare che nessun orientamento non soltanto prevalente, ma neppure sufficientemente concreto per una decisione di tanta importanza politica per il Paese è emerso dalle consultazioni concluse nei giorni scorsi e testé completate, per sommo scrupolo, con ulteriori accertamenti».

⁶⁸ P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1962, p. 114, il quale parla in proposito di "dovere"; IDEM, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1982, p. 178.

- quelle derivanti da un voto *ex* 94 Cost.;
- quelle che abbiamo classificato “parlamentari in senso stretto”;
- quelle che per motivi naturali non possono più collocare il Presidente del Consiglio uscente a capo del Gabinetto (es. la morte o un’impossibilità permanente)⁶⁹.

In questi casi il Presidente della Repubblica non può far altro che accettare le dimissioni dovendo costituire obbligatoriamente un nuovo Esecutivo. A meno che il Presidente del Consiglio uscente non sia impossibilitato a presiedere un nuovo Gabinetto, questi può essere sempre nuovamente incaricato di guidare e formare un nuovo Governo, anche se politicamente è molto difficile che accada.

La crisi *ex* art. 94 Cost. ha solo due possibili soluzioni: o lo scioglimento delle Camere o la nomina di un nuovo Governo. Non è ammissibile respingere le dimissioni dell’Esecutivo ed è arduo immaginare che le Camere, dopo aver votato la sfiducia, modifichino il proprio convincimento⁷⁰. Queste crisi non possono essere “parlamentarizzate” perché le assemblee hanno già esplicitamente preso posizione.

5.2. Le dimissioni di cortesia

Le dimissioni di cortesia⁷¹ presentate al capo dello Stato all’atto della sua elezione sono un retaggio statutario. Tali dimissioni sarebbero, secondo alcuni, «*costituzionalmente obbligatorie*»⁷². È pacifico che il Presidente le respinga, anzi che sia tenuto a respingerle⁷³, perché le dimissioni sono un atto di omaggio offertogli dal Governo⁷⁴. Tali dimissioni non comportano vere crisi, perché sono riassorbite nel momento stesso in cui si aprono⁷⁵. Bisogna sottolineare però che le

⁶⁹ Se non fosse stato nominato un vice-presidente del Consiglio, a rassegnare le dimissioni sarebbe il ministro più anziano. Cfr. Art. 8, legge 400/1988.

⁷⁰ A. RUGGERI, *op.cit.*, p. 36.

⁷¹ Formula presente per la prima volta nel Comunicato del Quirinale datato 13 giugno 1974, C. LAVAGNA, *op.cit.*, 672 le chiama “di mera correttezza”.

⁷² A. RUGGERI, *op.cit.*, p. 28.

⁷³ Il presidente Gronchi decise di “*non accettare*” le dimissioni di cortesia di Scelba.

⁷⁴ Cfr. le dichiarazioni di Scelba nel 1955 e Craxi nel 1985, E. MAINARDI, *Il governo Scelba. L’ultimo quadripartito del Presidente Einaudi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016, pp. 15-16.

⁷⁵ G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano*, Vol. I, Milano, 2014, p. 345.

dimissioni di cortesia potrebbero talora essere accolte «qualora l'elezione del nuovo Presidente [della Repubblica] determini o rifletta la frattura della coalizione di governo e l'enuclearsi di una nuova maggioranza»⁷⁶.

Meritano un breve approfondimento due situazioni particolari: la tensione tra Scelba e il neo-Presidente Gronchi nel 1955 e la crisi del governo Colombo nel 1972.

Nel primo caso, la nomina di Gronchi divise apertamente la DC⁷⁷ e il discorso d'insediamento del politico toscano alle Camere, lungi dal riprendere i toni protocollari del predecessore, assunse precisi connotati politici, trasmettendo l'idea che egli stesso intendesse impersonificare l'inizio di una fase nuova della politica italiana, manifestando, altresì, un'immagine "plastica" di dinamicità e protagonismo⁷⁸, e dimostrando fin dal discorso di insediamento la volontà di intervenire sia in politica interna che estera.

Gronchi risultò eletto con i voti dell'intero schieramento di sinistra (PSI e PCI), della DC (soprattutto della corrente di Concentrazione, l'ala di destra del partito), di molti monarchici e di un buon numero di missini, così da sentirsi svincolato da determinate formule politiche.

Una conferma del cambiamento di clima si ebbe già in occasione del colloquio con il Presidente del Consiglio in carica, all'atto delle dimissioni di cortesia da questi presentate come «espressione di personale ossequio al capo dello Stato nell'atto del suo insediamento»⁷⁹.

⁷⁶ A. RUGGERI, *op.cit.*, p. 26.

⁷⁷ Il candidato della DC era Merzagora.

⁷⁸ M. NARDINI, *I primi passi della presidenza Gronchi ed il governo Segni*, in *Federalismi.it*, n. 15/2013, 4.

⁷⁹ *Ivi*. Il colloquio tra Scelba e Gronchi fu teso ed è riportato nella *Storia d'Italia* di Montanelli e Cervi:

«Scelba: "Sono venuto a rassegnare le dimissioni come atto formale d'ossequio al nuovo capo dello Stato".

Gronchi: "Cosa vuol dire atto formale d'ossequio?".

Scelba: "Vuol dire atto formale d'ossequio".

Gronchi: "Ma allora ti dimetti o no?".

Scelba: "Dove sta scritto nella Costituzione che il Presidente del Consiglio si deve dimettere?".

Gronchi: "Questa è la prassi!".

Scelba: "Di quale prassi parli? Questa è la prima Repubblica. Quali precedenti ci sono? Nello Statuto albertino per caso?".

L'inquilino del Quirinale affermò di “*non accettare*” le dimissioni, usando una formula diversa dal “*respingere*” adottata da Einaudi in analoga circostanza nel 1948, quasi a non voler dare avvio alla crisi, ma trasmettendo al tempo stesso l'idea che nel prossimo futuro ne sarebbero maturate le condizioni⁸⁰. Bisogna notare che Scelba volle chiarire, prima dell'incontro, che si sarebbe trattato di sole dimissioni formali, per evitare equivoci sulla sorte del suo governo che la delicata fase politica avrebbe potuto alimentare. Scelba annunciò comunque dopo poche settimane le proprie dimissioni, dopo una proposta di rimpasto bocciata da Gronchi⁸¹.

Nel dicembre 1971, invece, l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica portò allo sfaldamento della già divisa maggioranza a sostegno del governo Colombo. Dopo una lotta interna con Fanfani, Leone risultò eletto con i voti della DC (meno 50 *franchi tiratori*), del PSDI, del PRI, del PLI e dei missini, che risultarono decisivi per l'elezione. Giovanni Leone fu eletto al 23° scrutinio con 503 voti (mentre Nenni, candidato delle sinistre, ottenne 408 voti), dopo una delle più lunghe e incerte elezioni della storia italiana.

La conseguenza dell'elezione di Leone fu la crisi del governo Colombo, di centro-sinistra, mentre la DC si era apertamente spostata verso destra.

Leone, dopo aver respinto le dimissioni di cortesia, dovette aprire la crisi a inizio gennaio 1972. Il 30 dicembre 1971 il PRI aveva ritirato l'appoggio esterno al Governo, aprendo la crisi. Colombo, reincaricato

Gronchi: “Ma tu ti devi dimettere come hanno fatto gli altri”.

Scelba (traendo di tasca un libretto): “E dove sta scritto nella Costituzione? Prego... (glielo porge)

Gronchi. Ma proprio lì...”.

Scelba: “Niente affatto. Leggi l'articolo 94. Il governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Quindi è chiaro: la fiducia me l'hanno data le Camere e le Camere me la debbono revocare. È venuta per caso meno? Solo loro, caro Presidente, possono costringermi a dare le dimissioni e non tu. Quindi il mio è un atto formale d'ossequio e niente più”», cfr. M. CERVI, I. MONTANELLI, *Storia d'Italia. L'Italia dei due Giovanni*, Milano, 2011, pp. 17-18.

⁸⁰ M. NARDINI, *op. cit.*, p. 4.

⁸¹ *Le incognite per il governo*, in *Stampa Sera*, 22 giugno 1955, p. 1.

di formare il governo, non riuscì a convincere il PSI e si avvicinò lo spettro delle elezioni anticipate.

La DC impose un governo monocolore che affidò ad Andreotti. Il Governo non ottenne la fiducia iniziale e Leone fu costretto ad operare il primo scioglimento anticipato delle Camere, anche perché i partiti volevano posticipare il referendum sul divorzio che tutti temevano. Lo scioglimento fu quindi deciso dalle forze politiche, e Leone non fece altro che recepire questa volontà. Più interessante è il fatto che Leone affidò l'incarico di formare il governo ad Andreotti, che non aveva nessuna possibilità di ottenere la fiducia, e così accadde. A gestire le elezioni, quindi, ci fu un governo monocolore che non ricevette mai la fiducia⁸². Ma perché non lasciare in carica Colombo ed evitare la nomina di un governo senza possibilità di avere la fiducia? Leone si difese dicendo che la possibilità di nominare il governo Andreotti fu sostenuta anche da illustri costituzionalisti, anche se è evidente la pressione che fece la DC per questa opzione⁸³.

Le dimissioni di cortesia, infine potrebbero anche essere un modo per risolvere una crisi che va avanti da molto tempo e la nomina di un nuovo Presidente della Repubblica potrebbe essere lo sblocco della situazione⁸⁴.

⁸² Tale tipologia di governo è detto “governo minoritario di lotta” (o *gouvernement de combat*) è fortemente criticata in dottrina ed è considerata non in linea con il nostro sistema costituzionale, se non in casi eccezionali, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, pp. 112-113; nello stesso volume G. AZZARITI, *Intervento*, pp. 233-234, sostiene che si dovrebbe nominare un governo minoritario di lotta in caso di sfiducia ex art. 94 Cost. (ma la prassi è di orientamento contrario). Secondo M.L. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell'ordinamento repubblicano Italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, 1314, un eventuale scioglimento dopo un *gouvernement de combat* dovrebbe essere controfirmato dall'ultimo governo con una reale possibilità di ottenere la fiducia, ma a tale considerazione si potrebbe ribattere con il principio secondo cui potenzialmente ogni Governo può coagulare attorno a sé una maggioranza parlamentare. In situazioni ordinarie, il capo dello Stato dovrebbe scegliere un soggetto che abbia concrete possibilità di ottenere la fiducia, visto che il Governo entra in carica al momento del giuramento.

⁸³ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985, pp. 186-187.

⁸⁴ La memoria va alla crisi “nella formazione del governo” sofferta nel febbraio-aprile 2013.

Nella storia repubblicana il Governo ha sempre offerto le proprie dimissioni al presidente neoeletto. Le uniche eccezioni si sono verificate nel 1992⁸⁵ dopo l'elezione di Scalfaro, nel 2006 e nel 2013 alla rielezione di Napolitano e sono giustificate perché i governi Andreotti VII, Berlusconi III e Monti erano già dimissionari.

5.3. Le dimissioni dopo le elezioni

Anche dopo elezioni generali è consuetudine che l'Esecutivo rassegni le dimissioni. All'inizio della Repubblica (anche in considerazione dell'esperienza parlamentare britannica) alcuni ritenevano che il Governo, non essendo un organo con una scadenza, se avesse avuto anche nelle nuove Camere una maggioranza pronta a sostenerlo avrebbe potuto continuare senza aprire una crisi⁸⁶. Tale impostazione fu confermata nel 1948 quando dopo le prime elezioni politiche, De Gasperi decise di operare un corposo rimpasto al suo governo uscente ed Einaudi non avviò neppure le consultazioni. Oggi è pacifico che qualunque sia il risultato delle urne, il Gabinetto debba presentare le dimissioni per permettere una nuova valutazione da parte del capo dello Stato affinché verifichi la sussistenza del legame fiduciario⁸⁷.

Il Presidente della Repubblica in tali crisi difficilmente potrebbe optare per uno scioglimento, visto che le nuove elezioni sarebbero davvero ravvicinate con le precedenti (anche se nessuna norma lo vieterebbe⁸⁸). Se si dovesse verificare tale ipotesi, con ogni probabilità, il capo dello Stato opererebbe una pressione molto intensa sui partiti af-

⁸⁵ F. RIGANO, *La clausola "di cortesia" nella motivazione delle dimissioni del governo*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2001, pp. 281-296.

⁸⁶ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 15 e ss.

⁸⁷ A. D'ANDREA, *Art. 92*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 1782; R. CHERCHI, *op.cit.*, p. 5.

⁸⁸In Francia, il potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica incontra dei limiti nel fatto che l'Assemblea Nazionale non può essere sciolta entro il suo primo anno di vita o durante il periodo in cui il Presidente esercita i poteri straordinari previsti dalla Costituzione; cfr. G. DELLEDONNE, *Dissolution of the Legislative Body*, in *Max Planck Encyclopedia entries*, 2017, p. 8 e 11.

finché si arrivi almeno a un Gabinetto di larghe intese o “amministrativo a tempo”⁸⁹.

5.4. *Le dimissioni che seguono a crisi non obbligatorie*

Molto più vario è lo spettro delle soluzioni alle crisi che non appartengono al gruppo delle *crisi parlamentari in senso stretto*. Esso possono essere risolte:

- o con lo scioglimento anticipato;
- o con la nomina di un nuovo Governo;
- o con la riezione delle dimissioni ministeriali.

Tali crisi possono avere un percorso diverso l’una dall’altra: ad es. con l’assegnazione di un mandato esplorativo⁹⁰, di un pre-incarico⁹¹, con una parlamentarizzazione della crisi o con la formazione di governi “balneari” o “d’affari”⁹².

⁸⁹ Nell’aprile/maggio 2018, infatti, il Presidente Mattarella ha evitato in tutti modi il ritorno alle elezioni, lasciando però la scelta ai partiti.

⁹⁰ Il mandato esplorativo consiste nell’affidare ad una personalità di riconosciuta imparzialità il compito di approfondire ulteriormente le consultazioni presidenziali per poter verificare la disponibilità partitica a sostenere un governo. Tale istituto, nato in via consuetudinaria, nella prassi repubblicana è stato sempre affidato ad uno dei due presidenti delle Camere, in virtù della loro “*particolare posizione*” di personaggi considerati *super partes* dalle forze politiche, per aiutare il capo dello Stato a raccogliere elementi univoci in base ai quali valutare convenientemente prospettive di soluzione. Cfr. A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Padova, 1977, p. 139, nota 95.

⁹¹ Il pre-incarico, diversamente dal mandato esplorativo, è conferito dal Presidente della Repubblica a un uomo politico per accertare la possibilità di dare vita a una maggioranza di governo presieduta dallo stesso preincaricato; cfr. D. NOCILLA, *Preincarichi e missioni esplorative*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, pp. 2805-2808.

⁹² Durante lo Statuto albertino il “*governo d’affari*” era un governo costituito dal sovrano, abusando dei suoi poteri, per opporre alla maggioranza parlamentare un governo di proprio gradimento. Il “*gabinetto amministrativo*” era, invece, quello costituito dal sovrano in caso di *impasse* parlamentare, facendosi interprete degli orientamenti parlamentari. Oggi tale distinzione è svanita ed entrambi i termini identificano un gabinetto competente (politicamente) solo per l’ordinaria amministrazione e per gli obblighi costituzionali. Il 7 maggio 2018 il Presidente Mattarella ha anticipato la nomina di «un governo neutrale, di servizio. [...] Un governo neutrale rispetto alle forze politiche» per la gestione delle elezioni (governo che non si è reso poi necessario), cfr. *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni*, 7 maggio 2018, consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#). Tale governo “neutrale” è stato prospettato

Le possibili soluzioni che il Presidente della Repubblica può proporre sono influenzate da due elementi di estrema variabilità. Il primo è la caratura personale del Presidente e l'interpretazione che lui stesso dà al ruolo presidenziale. Inoltre, come accennato nei paragrafi precedenti, è fondamentale la situazione politica che si presenta al capo dello Stato. Secondo la celeberrima metafora, i poteri del Presidente della Repubblica sono a "matrice di una fisarmonica". Variando l'estensione di questi poteri a seconda delle condizioni in cui viene a versare il sistema politico, si riduce lo spazio dell'azione presidenziale quando il sistema politico offre la possibilità di maggioranze coese e di partiti funzionanti (democrazia parlamentare maggioritaria) e si allarga tale area quando il sistema politico entra in crisi per la presenza di maggioranze instabili o di partiti malfunzionanti (parlamentarismo compromissorio). Bisogna notare però che in situazioni di instabilità fortissima e di impossibilità di alleanze tra partiti, i poteri del presidente diminuiscono sensibilmente e l'unica soluzione è lo scioglimento anticipato delle Camere⁹³. In questi casi il Presidente prende atto dell'impossibilità di "comporre una maggioranza" idonea ad esprimere un governo. Così, per gradi, si è affermata nella prassi quella figura di Presidente della Repubblica che, in talune circostanze, ha finito per

anche in *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, 27 maggio 2018, consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#) e *Dichiarazione del dott. Carlo Cottarelli dopo il conferimento dell'incarico*, 28 maggio 2018, consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#).

⁹³ Anche se tale affermazione sembrerebbe essere smentita dalle vicende che hanno portato alla formazione del governo Monti. L'atto di scioglimento diverrebbe in sostanza un atto duumvirale, in grado di porre sullo stesso piano Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio, siglandone la loro reciproca collaborazione. Sul tema è presente una copiosa dottrina, tra cui A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, p. 245; L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, in *Atti del convegno di Messina-Taormina del 25-27 ottobre 1984*, Milano, 1985, p. 191; IDEM, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1983; L. ELIA, *Lo scioglimento del Senato: poteri presidenziali e governativi ex art. 88 della Costituzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1958, p. 350 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi per Emilio Crosa*, I, Milano, 1960, pp. 631 e 633, 640-644.

operare come “motore di riserva”⁹⁴ per riattivare il funzionamento di un sistema politico bloccato, ovvero – per usare una definizione di Carlo Esposito – come “supremo reggitore dello Stato nei momenti di crisi”⁹⁵. Definizioni perfettamente compatibili con quel modello di forma di governo che il Costituente ha previsto nella nostra Carta costituzionale. Le considerazioni precedenti delineano il ruolo che il capo dello Stato si trova a svolgere: un contributo essenziale e insostituibile al recupero delle piene funzionalità del sistema. Egli deve poter vagliare le proposte di soluzione avanzate dai partiti, ma deve anche individuare i nodi problematici che rendono difficoltosa la ricomposizione di una maggioranza sufficientemente compatta. Viene così a delinearsi un vero e proprio “potere presidenziale della crisi”, in cui il capo dello Stato debba poter godere della più ampia discrezionalità possibile. È inopportuno, quindi, imbrigliare l’autonomia costituzionale del Presidente della Repubblica in questa delicata fase per la vita istituzionale. Il capo dello Stato ha il compito di restaurare l’operatività del raccordo Governo-Parlamento e di conseguenza ha il dovere di superare le crisi politiche nel più breve tempo possibile e deve cercare di assecondare il coagularsi di una nuova maggioranza.

6. Parlamentarizzazione delle crisi extra-parlamentari

Le crisi extraparlamentari rappresentano la forma più utilizzata di crisi di governo, tanto che, almeno durante la presidenza Pertini⁹⁶ (e a corrente alternata successivamente), si è tentata la cd. *parlamentarizzazione* delle stesse, operata con il rifiuto da parte del capo dello Stato di accogliere le dimissioni del Governo ed il conseguente rinvio alle Camere per l’eventuale constatazione, «nell’ambito di una procedura formale e pubblica, della sopraggiunta impossibilità per il Gabinetto di

⁹⁴ A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *op.cit.*, pp. 19-49.

⁹⁵ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume VI, Milano, 1960.

⁹⁶ G. D’ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (Contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Rimini, 1985, p. 370 ss.

durare»⁹⁷ (questa prassi ha portato però, secondo alcuni, ad una radicalizzazione dello scontro politico⁹⁸).

È qui opportuno affrontare la questione della “*parlamentarizzazione delle crisi extraparlamentari*” almeno nei suoi profili generali.

In dottrina, vi è chi ha sostenuto che, nonostante le crisi extraparlamentari possano essere 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 avrebbe inteso attribuirgli⁹⁹.

Gli assertori della *parlamentarizzazione* delle crisi rappresentano gli strenui difensori della centralità del procedimento individuato dall’articolo 94 della Costituzione.

La questione è stata oggetto anche di un dibattito parlamentare di notevole interesse nella X legislatura, quando il futuro Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, all’epoca Vicepresidente della Camera dei deputati, ottenne la calendarizzazione di una mozione a sua prima firma concernente la parlamentarizzazione delle crisi di governo¹⁰⁰. Scalfaro, il 14 novembre 1990, aveva depositato, inoltre, una proposta di legge costituzionale di modifica dell’articolo 94 della Costituzione, al fine di aggiungervi un ulteriore comma volto a stabilire che: «qualora il Governo intenda presentare le proprie dimissioni ne rende previa comunicazione motivata alle Camere. La relativa discussione si conclude, se richiesto, con un voto»¹⁰¹. L’*iter* relativo al testo in questione, approvato dalla Camera nella seduta del 29 maggio 1991, si è arrestato al Senato, dove l’esame in sede referente da parte della I Commissione, cui era stato assegnato il 5 giugno 1991, non è mai iniziato¹⁰².

⁹⁷ P. COSTANZO, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in *Giurcost.org*.

⁹⁸ Cfr. S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, 1995, p. 642.

⁹⁹ Cfr. C. LAVAGNA, *op.cit.*, p. 672. È evidente che il dibattito parlamentare può essere altrettanto utile ai fini dell’esercizio del potere presidenziale di scioglimento.

¹⁰⁰ Mozione Scalfaro ed altri n. 1-00460.

¹⁰¹ Proposte di legge costituzionale nn. 5219 e 5231.

¹⁰² E. CUCCODORO, *L’esperienza della crisi*, in L. VENTURA (a cura di), *op.cit.*, p. 313; A. VERCESI, *Il rinvio del Governo alle Camere*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, 1998, p. 202.

La modifica costituzionale proposta da Scalfaro era ispirata al principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza, deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce, specie in situazioni estranee alle determinazioni assunte dalle Camere, cioè al di fuori dei casi di diniego della fiducia o di successiva revoca della stessa.

Per ovviare alla mancanza di strumenti costituzionali, in passato i parlamentari presentavano atti d'indirizzo che muovevano dal proposito di consentire alle assemblee di inserirsi nella dialettica delle crisi, al fine di contribuire a chiarire i termini della crisi stessa e le sue possibili soluzioni. L'opportunità di affrontare tale tema con un atto di indirizzo parlamentare è stata oggetto di un intervento non privo di interessanti spunti del deputato Labriola, il quale aveva criticato anche la decisione della Presidenza di ammettere il testo di una mozione (X legislatura, mozione 1-00460) all'esame dell'Assemblea. Esponendo la posizione del gruppo socialista, Labriola – che al tema aveva dedicato numerosi scritti di carattere scientifico¹⁰³ – riteneva che la parlamentarizzazione delle crisi di governo non potesse condurre ad «inventare un ruolo del Parlamento nella crisi», visto che non si potrebbe vincolare il Presidente della Repubblica nell'esercizio del suo potere di soluzione della crisi di governo. Al contrario, infatti, «avremmo un mutamento di regime: dalla forma di governo parlamentare a quella assembleare»¹⁰⁴. Lo svolgimento di un dibattito parlamentare in occasione

¹⁰³ Tra tutti si possono ricordare *Il Governo, cit.*, pp. 58-83; *Il Governo e alcune sue funzioni (II)*, Padova, 1984, pp. 3-68; *Il Presidente, cit.*, 52-58.

¹⁰⁴ Cfr. Camera dei Deputati, Res. Sten. seduta del 14 gennaio 1991, 77604. La mozione recitava: «La Camera, considerato che in molteplici sedi non istituzionali, in particolare attraverso i mezzi di informazione, si è sviluppato un ampio e significativo dibattito concernente le ipotesi di verifica e di crisi di Governo; considerato che è ampiamente rispondente alla ortodossia costituzionale il principio in base al quale il Parlamento, come organo centrale del sistema e in quanto titolare della rappresentanza deve essere sempre posto in condizione di esercitare il compito che la Costituzione gli riconosce specie in situazioni estranee alle determinazioni assunte dalle Camere, cioè al di fuori dei casi di negazione della fiducia o di successiva revoca della stessa; considerato inoltre che è stata presentata la proposta di legge costituzionale n. 5231 avente come primi firmatari i deputati Scalfaro e Biondi, concernente il tema delle dimissioni volontarie del Governo al fine di rendere operante il principio della parlamentarizzazione della crisi di Governo; e che tale proposta di legge è stata sottoscritta da oltre 260 deputati e ha ricevuto ulteriori manifestazioni di so-

delle crisi extra-parlamentari, comunque, non produce l'effetto di mutare la natura della crisi, si ottiene solamente l'inserimento di una fase parlamentare nel procedimento di apertura della crisi.

Al fine di delimitare i confini di quest'istituto, è opportuno chiarire che la parlamentarizzazione della crisi è tale solo se interviene in una fase precedente rispetto all'accettazione delle dimissioni del Governo, e non costituisce un caso di parlamentarizzazione il rinvio alle Camere del Gabinetto dimissionario (istituto che tende a risolvere la crisi, tramutandola in "pseudo-crisi" se il Governo mantenesse la fiducia).

Negli anni '80 è emersa l'esigenza di ricondurre in qualche modo in Parlamento le crisi nate al di fuori di esso e ricollegabili al potere del Governo di valutare autonomamente la sussistenza del rapporto fiduciario.

A tale esigenza, avvertita, come detto, in modo particolare sotto le Presidenze Pertini e Cossiga e poi con particolare vigore sotto la Presidenza Scalfaro, si è provveduto attraverso l'inserimento di un dibattito parlamentare nella procedura relativa alla crisi di governo.

La parlamentarizzazione appare principalmente finalizzata non a prevenire o risolvere la crisi, ma a consentire un'assunzione di responsabilità dei partiti in ordine al dissenso politico esistente¹⁰⁵. È stato osservato altresì che la parlamentarizzazione della crisi per dimissioni volontarie si è affermata in modo quasi costante a conclusione di una stagione costituzionale particolare, quella della solidarietà nazionale, e sotto una presidenza "istituzionale", quella di Pertini, come soluzione

stegno raggiungendo un consenso complessivamente superiore ai due terzi dei deputati; impegna il Governo qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere». Cfr. Camera dei Deputati, Res. sten. seduta del 14 gennaio 1991, 77604-77605. La Camera dei deputati approvò nella seduta del 15 gennaio 1991, le mozioni Scalfaro ed altri n. 1-00460 e Servello ad altri n. 1-00461, che erano dirette ad impegnare il Governo, qualora e nel momento in cui avesse inteso dimettersi, a rendere previa comunicazione motivata alle Camere.

¹⁰⁵ In tal senso vedi G. PITRUZZELLA, *Art. 92-93, in Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, p. 53; S. LABRIOLA, *Dalle dimissioni volontarie alla formazione del governo per l'ordinaria amministrazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, p. 191 e ss.; IDEM, *Ancora in tema di cd. parlamentarizzazione della crisi di governo per dimissioni volontarie*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1980, pp. 578 e 583.

per superare la lamentata incostituzionalità delle crisi extraparlamentari.

La parlamentarizzazione è stata inquadrata e qualificata come convenzione costituzionale, per «l'elemento dell'accordo tra i titolari di organi costituzionali che essa contiene»¹⁰⁶.

Se si individua l'elemento caratterizzante delle crisi extraparlamentari nell'assenza di un voto delle Camere su una mozione di sfiducia, da tale qualificazione discende che il coinvolgimento del Parlamento non fa venir meno il carattere extraparlamentare della crisi di governo¹⁰⁷. Si cerca di evitare che il Parlamento sia tagliato fuori dal procedimento di apertura della crisi.

Sono state individuate tre tipologie di parlamentarizzazione delle crisi¹⁰⁸:

a) parlamentarizzazione *in senso largo*: il Governo si presenta alle Camere per illustrare gli sviluppi della situazione politica che hanno spinto alle dimissioni, ma l'assemblea non può esprimersi sulle dichiarazioni¹⁰⁹;

b) parlamentarizzazione *semi-piena*: dopo le dichiarazioni del Presidente del Consiglio, si sviluppa un dibattito senza che si giunga a un voto¹¹⁰;

¹⁰⁶ V. LIPPOLIS, *op.cit.*, p. 150, sottolinea infatti che «non è possibile individuare né un potere del Capo dello Stato di imporre al governo un dibattito parlamentare prima di presentare le dimissioni, né un obbligo del governo di identico contenuto». Anche S. LABRIOLA, nei suoi numerosi scritti sull'argomento, sottolinea la natura convenzionale della parlamentarizzazione, cfr. *Revoca del ministro e rapporto di fiducia (note sulla crisi del secondo governo Spadolini)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 816. A. RUGGERI, *op.cit.*, p. 150, esclude una consuetudine in ordine alla parlamentarizzazione delle crisi, pur riconoscendo che la tendenza a riportare le stesse in Parlamento ha ricevuto una forte spinta durante la Presidenza Pertini.

¹⁰⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 575, ritiene invece che la crisi si trasformi da extraparlamentare in parlamentare.

¹⁰⁸ A. RUGGERI, *op.cit.*, pp. 96-97.

¹⁰⁹ Tale situazione si è creata nell'ottobre 1985 e marzo 1987 durante le crisi del I e II governo Craxi.

¹¹⁰ Come nel caso del governo Dini nel gennaio 1996 oppure del governo Andreotti IV nel 1979, cfr. G. DELLEDONNE, *I Presidenti Leone e Pertini di fronte alla Costituzione e alla crisi del Governo Andreotti IV: fra sequestro Moro, apogeo della solidarietà nazionale ed evoluzione del ruolo presidenziale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2013, pp. 9-12.

c) parlamentarizzazione *in senso proprio* (o piena): l'assemblea può deliberare sulle dichiarazioni del premier. Tale ipotesi, secondo autorevole dottrina, sarebbe un fragile tentativo «d'innestare in un compendio di regole e procedure formali e solenni talune vecchie concezioni "ottocentesche" del parlamentarismo, senza tener conto della nuova realtà determinata, soprattutto, dalla forza dei partiti politici»¹¹¹.

È evidente che le prime due forme si prestano maggiormente ad essere utilizzate al fine di sancire la irreversibilità delle crisi, mentre la terza si dimostra più acconcia ad operare la conversione della crisi in pseudo-crisi¹¹².

La reiezione delle dimissioni da parte del capo dello Stato rende solo opportuna, ma non giuridicamente necessaria, la formalizzazione della volontà camerale in ordine alla conclusione della crisi. Le Camere assolvono una funzione informativa, di cui potrebbero avvantaggiarsi il capo dello Stato, come gestore della crisi, le assemblee stesse e la comunità statale¹¹³. In quest'ottica la parlamentarizzazione è un surrogato ad un'inesistente o insufficiente motivazione riscontrata all'atto della presentazione delle dimissioni.

Il capo dello Stato deve, prima di rinviare il Governo alle Camere, ponderare se attraverso la presentazione dell'Esecutivo alle assemblee il clima politico possa "incattivirsi"¹¹⁴ e rendere ancora più difficile la composizione di una nuova maggioranza¹¹⁵.

La parlamentarizzazione della crisi può risolversi in due modi:

- se le Camere dovessero manifestare un orientamento concorde con la volontà governativa delle dimissioni, il Presidente della Repubblica dovrebbe accettare le dimissioni (con riserva) e gli si aprirebbero molte soluzioni possibili, dalla nomina di un nuovo Esecutivo

¹¹¹ P.G. GRASSO, *op.cit.*, p. 161.

¹¹² È il caso della pseudo-crisi del governo Goria nel novembre 1987.

¹¹³ A. RUGGERI, *op.cit.*, p. 97.

¹¹⁴ *Ivi*, p. 102.

¹¹⁵ Tale caso si realizzò nel 1989 alla caduta del governo De Mita, quando Cossiga non rinviò il governo alle Camere perché tale situazione avrebbe potuto creare enormi difficoltà nella successiva formazione del nuovo Governo. Cfr. S. LABRIOLA, *Crisi di governo, crisi del procedimento o crisi della forma di governo?*, in *Diritto e Società*, 1989, pp. 619-666. *Contra*, sulla necessità di parlamentarizzare "sempre e comunque" la crisi, cfr. G. LONG, *Crisi "parlamentari" vere e false*, in *Quaderni Costituzionali*, 1982, p. 669.

all'anticipata interruzione della legislatura, anche come misura sanzionatoria a carico delle forze politiche che hanno dato segni di voler anteporre interessi di parte o di altro genere all'interesse generale dello Stato¹¹⁶;

- se le assemblee invece manifestassero al Governo la volontà di far continuare la sua esperienza governativa, il Gabinetto si troverebbe in difficoltà davanti all'opinione pubblica e, probabilmente, cambierebbe il proprio convincimento. È da sottolineare che è difficile che si crei uno sfasamento così evidente e pubblico tra Esecutivo e maggioranza che lo sostiene, ma il fattore tempo potrebbe giocare un ruolo non irrilevante nel far raffreddare la crisi e quindi superarne i motivi che l'avevano originata.

7. Crisi e rimpasto

La crisi di governo è – come si è sopra osservato – una situazione di tensione tra due o tre organi costituzionali¹¹⁷. Questa situazione deve essere risolta mediante le dimissioni o la revoca dei titolari di uno o di tutti gli organi fra i quali si è stabilito il dissenso e la nomina di nuovi titolari, in modo che si ristabilisca la cooperazione fra di essi.

Nei regimi parlamentari va rilevato che la crisi può essere determinata da uno stato di tensione tra il Gabinetto e il Parlamento o tra il Governo e il capo dello Stato (ipotesi oggi molto rara nel nostro ordinamento¹¹⁸). È improbabile invece che l'Esecutivo si dimetta in seguito a uno stato di tensione tra esso e il popolo, visto che l'eventuale pressione del popolo dovrebbe valere a spingere il Parlamento a sfidu-

¹¹⁶ Sulla definizione di “scioglimento sanzione”, cfr. M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni sotto dettatura della prassi*, in *Quaderni Costituzionali*, 2008, p. 331.

¹¹⁷ G.U. RESCIGNO, *Le crisi di governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *op.cit.*, p. 7.

¹¹⁸ Cossiga, alla guida del suo primo governo, esplicitò che esisteva una particolare fiducia che lo legava al presidente Pertini: «Ho avuto l'onore di sottolineare le caratteristiche costituzionali del governo e il particolare rapporto di fiducia con il Capo dello Stato, che intrecciandosi con la fiducia parlamentare, ne aveva segnato la fisionomia e la stessa composizione», cfr. Camera dei Deputati, Res. Sten., seduta del 14 aprile 1980, 12477. Molti autori hanno infatti affermato che il governo Cossiga era legato da una “doppia fiducia”: una verso le Camere e una verso il presidente Pertini; cfr. P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, p. 586.

ciare il Governo, poiché formalmente il Gabinetto non ha rapporti diretti con il popolo, ma mediati dall'assemblea rappresentativa¹¹⁹.

La crisi suole provocare un mutamento dell'orientamento politico rispetto all'Esecutivo uscente, ma questo mutamento di indirizzo politico, come insegna l'esperienza italiana, non è condizione imprescindibile. Ed è proprio su questo tratto che molti basano la differenza tra rimpasto del governo e crisi dell'esecutivo¹²⁰. Il primo è un succedaneo dell'apertura formale di una crisi governativa e consiste nella sostituzione di alcuni ministri per rinnovare la compagine ministeriale, senza aprire la crisi e senza mettere in discussione il Presidente del Consiglio e l'indirizzo del Governo (sebbene vi siano stati rimpasti che hanno comportato anche un mutamento di linea governativa)¹²¹.

Per alcuni autori si ha rimpasto quando vi è dissenso su una singola questione, mentre la crisi comporterebbe una diversità di vedute sull'intera linea governativa¹²². È peraltro evidente come sovente il dissenso su una singola questione possa ripercuotersi sull'indirizzo politico generale¹²³.

Virga ha affermato che si ha crisi quando un dissenso effettivo o presunto si determini o tra Parlamento e Governo, o tra quest'ultimo e il capo dello Stato, mentre si avrebbe rimpasto se il dissenso è interno al Gabinetto¹²⁴.

I tratti distintivi del rimpasto – per come l'istituto si è delineato, non essendo espressamente contemplata dalla Costituzione la fattispecie della sostituzione di ministri – sono costituiti dalla modificazione parziale della composizione del Governo, senza che si dia luogo ad una crisi formale dello stesso e al rinnovo della fiducia (ai sensi dell'art. 94 Cost.)¹²⁵. In altri termini, il rimpasto si ha quando «fermo rimanendo il rapporto di fiducia tra Gabinetto e maggioranza parla-

¹¹⁹ La cosiddetta responsabilità politica diffusa, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *op.cit.*, p. 103.

¹²⁰ Anche se alcune volte accade che viene sostituito solo il Presidente del Consiglio, senza mutamenti del programma di governo (es. le vicende Letta-Renzi o Craxi-De Mita).

¹²¹ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 5.

¹²² B. PETRONE, *op.cit.*, p. 16.

¹²³ P. VIRGA, *La crisi*, cit., p. 6

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ C. DI ANDREA, *Questioni relative al rapporto fiduciario con il Governo nelle ultime legislature*, in *Il Parlamento della Repubblica*, cit., pp. 810-812.

mentare, si vogliono risolvere problemi di struttura circoscritti nell'ambito del Gabinetto stesso. Il rimpasto si opera soprattutto per sostituire un ministro che non goda più della fiducia del Presidente del Consiglio o di un gruppo di maggioranza o sul quale si ritiene opportuno fare ricadere la responsabilità di un insuccesso governativo»¹²⁶. Il rimpasto opera, dunque, come un meccanismo che contribuisce all'omogeneità e stabilità dell'Esecutivo¹²⁷.

Dal punto di vista costituzionale, il rimpasto trova fondamento nel potere attribuito al Presidente del Consiglio di mantenere l'unità dell'indirizzo politico – benché tale potere, in effetti, non sia corredato dal potere di revoca dei ministri – e nella previsione per la quale la fiducia è accordata unitariamente al Governo nel suo complesso, in quanto espressione di un'unica volontà.

Ove la dissonanza della posizione di un ministro rispetto al Gabinetto fosse percepita dallo stesso in quanto tale, il Presidente del Consiglio avrebbe il diritto (dovere) di procedere alla sostituzione, con l'accordo del ministro da sostituire. Tale elemento è fondamentale perché in Italia il Presidente del Consiglio non ha, come detto, un autonomo potere di revoca dei singoli ministri per cui non gli resterebbe che far attivare dalla propria maggioranza un meccanismo di sfiducia individuale¹²⁸.

Se, in via generale, questi sono i tratti caratteristici dell'istituto del rimpasto, una questione che rimane da definire è quale sia, in concreto, la sua massima estensione. Quando il numero dei ministri da sostituire è elevato, oppure le ragioni del dissenso godono di una "base parlamentare" ampia, tale istituto non appare idoneo alla soluzione di quella che si configura come una vera e propria crisi.

È inoltre evidente che «i limiti che il Premier incontra in sede di rimpasto sembrano strettamente dipendenti dall'accordo di Governo, nel senso che è possibile evitare la crisi ministeriale nelle evenienze accennate (la necessità di procedere alla sostituzione di uno o più ministri che si siano dimessi), solo se lo consentano l'originaria impostazione del patto di coalizione e, naturalmente, la volontà attuale dei

¹²⁶ P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, cit., p. 219.

¹²⁷ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, p. 387.

¹²⁸ Secondo i principi contenuti nella sentenza n. 7/1996 della Corte costituzionale.

partner della coalizione. Non esistono, infatti, criteri predeterminati ed univoci di distinzione tra crisi ministeriale e rimpasto, poiché il tradizionale criterio della permanenza dell'essenziale struttura di Gabinetto e della conseguente continuità del relativo rapporto di fiducia appare estremamente elastico e giuridicamente non definito»¹²⁹. Ad esempio, il rimpasto del governo Andreotti VI, che ha comportato la sostituzione di cinque ministri dissenzienti, ha forse rappresentato «il punto di massima estensione di questo istituto»¹³⁰ e insieme, di estrema «relativizzazione dell'elemento personale della composizione del Governo»¹³¹.

Due sono, comunque, gli arbitri del rispetto dei limiti strutturali del rimpasto. Da una parte, evidentemente, il Parlamento, che può agire con lo strumento della sfiducia parlamentare. Le opposizioni, attraverso la presentazione e l'esame di un'apposita mozione, possono chiedere che si verifichi l'effettiva permanenza del rapporto fiduciario. Ove iniziative parlamentari non siano assunte, si presume che il rapporto fiduciario permanga. Dall'altra parte sta il Presidente della Repubblica, che potrebbe manifestare le proprie perplessità al riguardo e, in casi estremi, richiamare le Camere al rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 94 della Costituzione con un messaggio. La prassi ha riconosciuto al Presidente della Repubblica un "*ruolo non passivo*" nella realizzazione del rimpasto. Va ricordato al riguardo che, in occasione di un ulteriore preannunciato rimpasto del governo Andreotti VI (marzo 1991), già oggetto di un sostanzioso mutamento della sua base personale, il presidente Cossiga negò tale possibilità e Andreotti dovette aprire una crisi di governo (probabilmente più per opportunità politica).

Per quanto attiene, invece, alla maggioranza, un ruolo fondamentale nel rimpasto è quello svolto dai partiti. È, infatti, rimessa anche alla loro valutazione l'accettazione del rimpasto in luogo dell'apertura della crisi. Nella scelta tra le due alternative, e in ultima istanza, il ruolo fondamentale (e alla fine prevalente) è svolto dal Presidente del Con-

¹²⁹ P.A. CAPOTOSTI, *Presidente del Consiglio*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XXXV, Milano, 1986, pp. 143-144.

¹³⁰ A. MANZELLA, *op.cit.*, p. 397.

¹³¹ *Ibidem*.

siglio, che con la presentazione delle sue dimissioni può sempre determinare l'apertura di una formale crisi ministeriale.

Il buon esito del procedimento di rimpasto ministeriale è comunque, e non potrebbe essere altrimenti, condizionato dalla permanenza di una maggioranza parlamentare di appoggio al Governo.

Una parte della dottrina afferma che la diversa composizione del Governo comporta la necessità di un nuovo voto di fiducia (che, a seconda degli autori, deve essere accordata all'intera compagine o ai singoli ministri sostituiti)¹³². Altri studiosi, invece, hanno fatto leva sulla mancata soluzione di continuità nell'accordo di governo e, dunque, sulla non interruzione del rapporto fiduciario, per affermare la non necessità del suo rinnovo (dandosi come presunta la fiducia)¹³³. In altri termini, essendo il rimpasto alternativo alla crisi (che esso è diretto ad evitare), da questa si differenzia anche con riferimento agli esiti parlamentari. È stato sostenuto, però, che sussiste comunque per il Governo l'obbligo di presentarsi dinanzi alle Camere per lo svolgimento di un dibattito politico¹³⁴.

L'unico obbligo che si può con certezza enunciare è quello di comunicare alle Camere l'avvenuta sostituzione. Dal 1988, tale obbligo è stato posto in capo al Governo dalla legislazione ordinaria: l'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 400 stabilisce, infatti, che il Presidente del Consiglio dei ministri, a nome del Gabinetto, comunichi alle Camere la composizione del Governo e ogni mutamento in essa intervenuto.

¹³² In favore di una nuova votazione di fiducia, cfr. A. MANNINO, *op.cit.*, p. 330. A favore di un nuovo voto di fiducia, benché con alcune precisazioni, anche S. LABRIOLA, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale*, Bologna, 1997, p. 298, il quale afferma che «quando il variare della composizione del Governo implichi l'ingresso o la uscita di ministri di un partito, sicché si alteri la struttura della coalizione sotto il profilo della partecipazione al Governo, o anche della partecipazione alla maggioranza di sostegno, oppure investa la titolarità di dicasteri di maggior rilievo o politicamente decisivi in rapporto all'indirizzo del Governo, o ancora sia tale da assumere proporzioni ampie e non limitate, debba correttamente procedersi alla verifica della persistenza della relazione fiduciaria con un voto in Parlamento».

¹³³ L. ELIA, *Dimissioni di ministri, crisi e rimpasto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1960, pp. 395 ss.

¹³⁴ A. MANNINO, *op.cit.*, p. 332.

È ovvio che non si possa ricorrere al rimpasto per eludere la crisi, quando vi sia stato un voto di sfiducia al Gabinetto, anche se legato esclusivamente al comportamento di alcuni ministri¹³⁵.

In conclusione, c'è da domandarsi se il Governo da "rimpastare" debba presentarsi alle Camere prima di mutare la sua compagine personale. La risposta è negativa perché il Governo si presenterebbe diviso al proprio interno, scontrandosi con il principio di unitarietà dell'azione governativa¹³⁶.

8. Conclusioni

Fatta eccezione per le teorie di Virga e Petrone, le altre classificazioni includono in ciascun gruppo ipotesi di crisi imputabili tanto al Governo quanto alle Camere. Anche la tripartizione di Virga non sembra rispondere alle esigenze sistematiche dell'ordinamento vigente. A parte l'ipotesi di dissenso tra il Presidente della Repubblica e il Governo, le crisi conseguenti a un "*grave conflitto interno*" sono extra-parlamentari solo apparentemente. In realtà, esse dovrebbero rientrare tra le crisi *pseudo-parlamentari*: le dimissioni di alcuni ministri possono apparire infatti sul piano formale come conseguenza di un conflitto interno mentre di fatto sono causate da una vera e propria crisi di maggioranza. Anche le crisi che trovano origine in una divergenza tra Gabinetto e Presidente della Repubblica andrebbero considerate, in realtà, *pseudo-parlamentari*. Nell'attuale ordinamento, nonostante si faccia spesso ricorso all'istituto delle dimissioni come mezzo di soluzione di un dissenso determinandosi tra organi che non sono più legati da un rapporto fiduciario, non si dovrebbero verificare conflitti politici tra Presidente della Repubblica e Governo.

L'Esecutivo, se ritiene che il capo dello Stato, esercitando le funzioni attribuitegli dalla Costituzione, si ingerisca nell'attività di esclu-

¹³⁵ C. LAVAGNA, *op.cit.*, p. 673.

¹³⁶ Molto esplicative sono le parole di Cairoli che rispondendo all'onorevole Sella disse: «Vi è un assurdo costituzionale inammissibile ed è che un Ministero si presenti alla Camera diviso su un'importante questione. Un ministero deve presentarsi compatto davanti alla Camera senza nessuna opposizione al suo seno.[...] sarebbe un controsenso», cfr. Camera dei Deputati, Res. Sten., sessione del 1878-79, tornata 28 novembre 1879, 8705.

siva competenza del Governo, può rassegnare le dimissioni oppure sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato¹³⁷. La soluzione del conflitto è rimessa così alla maggioranza delle Camere, nel senso che queste, se condividono l'atteggiamento del capo dello Stato, in sede di consultazioni, designeranno un nuovo Presidente del Consiglio, altrimenti presseranno il Presidente della Repubblica affinché reincarichi il Presidente del Consiglio uscente oppure ne respinga le dimissioni. È evidente per altro che, se la maggioranza parlamentare condivide l'opinione del Governo, questo non ha bisogno di rassegnare le dimissioni: basta che provochi un dibattito parlamentare sulla questione che è oggetto della divergenza.

Considerare, inoltre, extra-parlamentari le crisi determinate dalla decisione di un gruppo parlamentare che fa parte della maggioranza equivale a negare la stessa struttura e dinamica del sistema parlamentare. Vero è che nella vita assembleare le crisi non si manifestano con tanta chiarezza da poter essere facilmente classificate. Le mozioni di sfiducia e le dimissioni volontarie presentano una tale varietà di cause per cui non è facile inquadrarle in uno o in un altro tipo di crisi.

In realtà, la distinzione tra crisi parlamentari ed extraparlamentari non può essere utilizzata sul terreno delle conseguenze pratiche: una classificazione, infatti, si giustifica se fornisce elementi positivi ai fini della ricostruzione del sistema, prima di tutto per il ristabilirsi della funzionalità del sistema stesso. Quando il Presidente della Repubblica si accinge a risolvere una crisi ha interesse a sapere di quale natura essa sia, quale origine abbia e da quali vincoli è costretta la sua azione, più stretti nei casi di crisi parlamentari, molto più larghi nelle crisi extra-parlamentari.

Nella ricerca si è cercato di categorizzare gli sviluppi delle crisi, distinguendo tre macro-situazioni: la pseudo-crisi, la crisi e il rimpasto. Non è facile comprendere preventivamente come si sviluppi una crisi di governo, anche perché ci sono aspetti difficilmente prevedibili e legati a situazioni contingenti. Durante la formazione di un Esecutivo “si naviga a vista” e le difficoltà sono inevitabili¹³⁸. Come ha dichiara-

¹³⁷ In analogia, anche se *a contrario*, con il conflitto di attribuzione sul potere di grazia risolto con la sentenza n. 200/2006 della Corte costituzionale.

¹³⁸ Si riprende il titolo di B. CARAVITA DI TORITTO, *Navigando a vista, con poco vento, senza GPS e con il cambio di timoniere durante la regata*, in *Federalismi.it*, n. 7/2013.

to Steinmeier, il Presidente della Repubblica Federale Tedesca, «formare un governo è sempre stato un processo difficile di dare e avere, ma il mandato di farne uno è forse il più alto compito dato dagli elettori a un partito in una democrazia. E questo mandato rimane. Chi si presenta alle elezioni per avere la responsabilità politica non può tirarsi indietro quando ce l'ha nelle sue mani. Questa responsabilità non può essere semplicemente rimandata agli elettori. I partiti dovranno quindi ripensare i loro atteggiamenti. Questo è il momento in cui tutti partecipanti hanno bisogno di riconsiderare il loro atteggiamento. Tutti i partiti politici eletti in Parlamento hanno un obbligo verso il comune interesse di servire il Paese»¹³⁹. Sulla stessa scia possono essere inserite le parole del Presidente Mattarella. Il capo dello Stato ha sottolineato come «l'avvicinarsi delle legislature scandisce, nel nostro sistema, le diverse fasi attraverso cui si svolge la vita delle istituzioni. Le elezioni rappresentano il momento più alto della vita democratica, da affrontare sempre con fiduciosa serenità: il loro ritmo, costituzionalmente previsto, è fisiologico in qualsiasi ordinamento democratico. [...] Tale scelta non ci consegna soltanto il risultato di una ordinata vita istituzionale, di una democrazia che si manifesta in termini di stabilità»¹⁴⁰. Il capo dello Stato ha sottolineato, in maniera meno marcata rispetto a Steinmeier, l'importanza del senso di responsabilità dei partiti nel momento della formazione del governo. Mattarella ha affermato che «le elezioni aprono, come sempre, una pagina bianca: a scriverla saranno gli elettori e, successivamente, i partiti e il Parlamento. A loro sono affidate le nostre speranze e le nostre attese»¹⁴¹.

Queste riflessioni si possono legare agli ideogrammi che in cinese rappresentano la parola crisi, 危机 (*wēijī*), che può essere tradotta co-

¹³⁹ Dichiarazione del 20 novembre 2017 legata alle difficoltà che Angela Merkel stava incontrando nella formazione del proprio governo. Si vedano F. FURLAN, *Dopo le elezioni federali del 24 settembre 2017: la Germania alla ricerca di nuovi equilibri*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 10-11 e A. DE PETRIS, *A bridge over troubled waters? Il Presidente Federale tedesco nel procedimento di formazione del Governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

¹⁴⁰ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella per lo scambio di auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, 19 dicembre 2017, consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#).

¹⁴¹ *Messaggio di fine anno del presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, 31 dicembre 2017, consultabile sul [sito istituzionale della Presidenza della Repubblica](#). Tale affermazione pare confermata dalla gestione della crisi di governo dell'aprile/maggio 2018.

me “momento cruciale”, ossia “quando comincia o cambia qualcosa”. E la crisi di governo è senza dubbio uno dei momenti più importanti nella vita dell’ordinamento costituzionale, che può essere superata solamente con il senso di responsabilità delle forze politiche e dei rappresentanti delle istituzioni. Non è immaginabile, però, che il Presidente della Repubblica resti ai margini di questa partita. La tesi del capo dello Stato come organo *super partes* appartiene, secondo Esposito, «al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche del Capo dello Stato»¹⁴². Negli ultimi tempi si sono sviluppate alcune rivisitazioni della già citata teoria dei “poteri a matrice di fisarmonica”. È stato notato che il Presidente della Repubblica sembra incarnare il gigante della favola di Goethe¹⁴³, costretto ad agire solo tramite la sua ombra, traendo dall’esterno ogni possibilità di azione. Più il sistema dei partiti è coeso e forte, meno permette al capo dello Stato di poter uscire da un ruolo meramente notarile di controllo sul rispetto delle consuetudini istituzionali, mentre abbiamo avuto prova degli straordinari poteri di attivazione durante la debolezza dei partiti stessi.

Sempre riprendendo Esposito, quando si attribuiscono poteri al capo dello Stato, questi non sono dati alla *Dea Ragione*, ma «a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che nell’esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre»¹⁴⁴.

L’indirizzo politico, in alcuni momenti di crisi, è definito anche grazie all’intervento del capo dello Stato. Nel 1955 Calamandrei descrisse il Presidente della Repubblica come “*viva vox Constitutionis*”¹⁴⁵ e portatore di un indirizzo politico-costituzionale necessario

¹⁴² C. ESPOSITO, *op. cit.*

¹⁴³ G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 gennaio 2012. Lo stesso autore successivamente ha affermato che il Presidente della Repubblica ha esteso i propri poteri e non è immaginabile una regressione, cfr. G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica. Cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015, pp. 146-148.

¹⁴⁴ C. ESPOSITO, *op. cit.*

¹⁴⁵ P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, 6/1955.

all'attuazione della Costituzione¹⁴⁶, visto che «il Presidente, quando lo ritiene essenziale per gli interessi della Nazione, deve segnare indirizzi e orientamenti»¹⁴⁷. La sempre più centrale presenza del Quirinale nel mondo della comunicazione politica ha permesso di far ascoltare direttamente la voce del capo dello Stato su tematiche al centro del dibattito politico¹⁴⁸ e di farlo sembrare più attivo rispetto al passato. Il Presidente si è sottoposto direttamente alla valutazione dell'opinione pubblica, accentuando la propria responsabilità diffusa di fronte a cittadini e istituzioni. internazionali. Nella gestione delle crisi di governo, quindi, il capo dello Stato si è effettivamente elevato a tutore della continuità del sistema, diventando un organo governante.

Resta la difficoltà di immaginare una gestione delle crisi di governo ingessata da regole predeterminate. Tali eventi sono, nella vita costituzionale del Paese, una cartina di tornasole relativamente al funzionamento delle istituzioni. Solo se vengono superate, il sistema dimostra solidità, altrimenti si rischia una crisi ordinamentale¹⁴⁹. È anche evidente, però, che tali situazione spesso vengono risolte grazie alla personalità dei protagonisti, rendendo difficile una categorizzazione *ex-ante*. Le crisi di governo sono solo tratteggiate dalla nostra Costituzione, ma sono state definite di contenuto dalle congiunture storiche e da quelle politiche, anche perché il diritto, e in particolare quello costituzionale, è vivo e scorre tra le infinite sfumature di una realtà sempre mutevole.

¹⁴⁶ È la concezione di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1958, p. 307. Per una disamina completa delle critiche alla teoria bariliana, si rinvia a O. CHESSA, *Il Ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, pp. 315-357.

¹⁴⁷ Frase di Gronchi, riportata da D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, Milano 2012, 44-45.

¹⁴⁸ E. GALLI DELLA LOGGIA, *Da Pertini a oggi: il Quirinale e l'antipolitica*, in M. BREDÀ (a cura di), *Il grande gioco del Quirinale*, Milano, 2013, pp. 35-51; M. BREDÀ, *Da leoni dormienti a leoni ruggenti*, in IDEM, *op. cit.*, pp. 75-94.

¹⁴⁹ G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *op. cit.*, pp. 51-100.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)