

12 settembre 2011

Le crisi di Governo tra Costituzione ed effettività

di Roberto Cherchi

Test titolo autore

1. Le crisi di governo: metodologia di studio.

Il tema delle crisi di governo può essere affrontato con una pluralità di approcci metodologici. In questa trattazione seguirò un approccio normativo, che muove dall'interpretazione dell'art. 94 Cost., integrato dalla ricognizione e sistemazione dei precedenti, secondo una lettura della forma di governo oramai divenuta classica. Come è noto, infatti, dalla prefazione di Giannini a Burdeau[1], fino a Duverger[2] ed Elia, si è affermato un metodo di studio della forma di governo che, muovendo dalla ricostruzione del quadro normativo formale, lo collega e coordina con altri fattori più marcatamente politici, considerati extra-giuridici sulla base di una visione strettamente giuspositivistica, che cominciano ad essere ritenuti, se non parte integrante, quanto meno condizionanti l'esperienza giuridica. In particolare, è merito di Elia aver evidenziato che se un sistema dei partiti "si stabilizza, diventa un elemento di immediata rilevanza giuridica, entrando nel sistema presupposto dalle norme costituzionali"[3], e che da tale stabilizzazione discende la formazione di convenzioni costituzionali corrispondenti a prassi *secundum* e *praeter Constitutionem*[4]. Ciò non significa, ha messo in evidenza lo stesso autore in alcuni scritti successivi, che i partiti siano elementi costitutivi della forma di governo; essi devono piuttosto essere considerati come elementi esterni che ne condizionano il funzionamento[5]. Di recente, la classica impostazione metodologica di Elia è stata oggetto di critica da parte di Luciani, secondo il quale, dato che ai partiti politici spetta la determinazione della politica nazionale, al Parlamento la politica parlamentare e al Governo l'indirizzo politico, i partiti sono esclusi dal sistema di rapporti giuridici tra gli organi che esercitano funzioni sovrane. Inoltre, non si vedrebbe per quale motivo l'apertura ad elementi esterni dovrebbe indurre a considerare i partiti e non i sindacati, lo spirito repubblicano o il sentimento di unità nazionale, l'esistenza di un sistema di giustizia costituzionale, l'indipendenza della magistratura, i sindacati, le Regioni[6].

La critica di Luciani – come riconosce lo stesso autore - trova un fondamento nel fatto che il rapporto tra partiti, Parlamento e politica nazionale è storicamente mutato a partire dagli anni Ottanta[7]. Al tempo in cui la nota voce di Elia fu scritta, infatti, esisteva una generale fiducia nella capacità di autoregolazione di un sistema dei partiti fortemente strutturato, che esercitava un tendenziale monopolio sulla selezione delle domande sociali[8]. Rescigno, per spiegare questo peculiare rapporto tra norme costituzionali

formali e autonomia della politica, utilizzava lo schema dell'autonomia contrattuale di cui all'art. 1322 c.c., in virtù del quale i fini, le forme e gli atti della politica sono solo eccezionalmente tassativi e lasciano quindi spazio all'autonormazione convenzionale, di cui i partiti erano i principali protagonisti[9]. Tale produzione di regole informali condivise costituiva il sostrato materiale ideale per una lettura "a fattispecie aperta" della Costituzione". Come è noto, tuttavia, le trasformazioni della società e della politica a partire dai primi anni Novanta hanno minato il primato dei partiti come soggetto protagonista delle domande sociali. In particolare, la deistituzionalizzazione dei partiti, il deperimento del *party on the ground* e del *party in central office* (cui ha corrisposto il rafforzamento del *party in public office*), la compresenza di coalizioni elettorali, partiti politici apprezzabilmente strutturati e radicati e di micropartiti "personali"[10] o "di personalità", hanno reso assai più debole il controllo dei partiti sui gruppi parlamentari e sul Governo e, di conseguenza, hanno ridotto la loro capacità di concorrere alla regolazione convenzionale della forma di governo[11].

Pur tenuto conto di questi fatti, tuttavia, appare possibile affermare che i partiti politici sono sempre in grado di condizionare il funzionamento della forma di governo in quanto la selezione delle candidature, le carriere politiche e la formazione dei gruppi parlamentari anche da essi discende. La formazione dei precedenti, pertanto, risente del residuo condizionamento dagli stessi esercitato e quindi lo studio dei partiti, pur tenendo distinta la sfera della prescrittività costituzionale da quella delle regolarità della politica, continua ad essere utile per ricostruire il funzionamento della forma di governo.

2. Le crisi di Governo: il quadro generale.

La definizione più ricorrente di crisi di Governo è la seguente: la crisi di governo è il "venir meno, per qualsiasi causa, della fiducia"[12], cui seguono le dimissioni del Governo che il Presidente del Consiglio rassegna nelle mani del Presidente della Repubblica. Questa definizione essenziale porta ad inquadrare tale istituto come strettamente connesso alla forma di governo parlamentare. Non c'è crisi di governo in forme di governo diverse rispetto a quella parlamentare. Inserita come istituto tipico della forma di governo parlamentare e del rapporto di fiducia che lega Parlamento e Governo, il concetto di crisi di Governo può definirsi in base ai vari profili sottesi al concetto di fiducia. Essa è quindi crisi di indirizzo politico al quale la fiducia dava un corso unitario e crisi della rappresentanza politica che dal corpo elettorale, tramite il Parlamento, si snoda sul Governo[13].

Definite le crisi di Governo in relazione al rapporto fiduciario, appare opportuno soffermarsi sul disegno costituzionale del rapporto fiduciario secondo l'art. 94 Cost. La Costituzione italiana regola espressamente le crisi di Governo nei commi 2 e 5 dell'art. 94 Cost.: "ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale", e "la mozione 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". In carenza di una norma che preveda una maggioranza speciale, si applica l'art. 64 Cost., che prescrive come regola generale la maggioranza semplice. In virtù di diverse disposizioni regolamentari, alla Camera gli astenuti non sono computati tra i votanti, mentre lo sono al Senato. Di conseguenza, quando una parte politica intende esprimere la "non sfiducia" al Governo (è quanto accaduto da parte del PCI con riferimento al Governo Andreotti III; da parte di PDS, Lega Nord, PRI, Verdi, e componenti del gruppo misto, nei confronti del Governo Ciampi; da parte di Forza Italia, Alleanza nazionale e CCD, con riferimento al Governo Dini), i parlamentari iscritti a tali gruppi si limitano ad astenersi alla Camera, mentre al Senato abbandonano l'Aula prima del voto[14].

Sono sostanzialmente due le interpretazioni storicamente proposte dalla dottrina italiana con riferimento all'art. 94, commi 2 e 5 Cost. Una prima interpretazione le ha lette come norme "a fattispecie chiusa". In virtù di tale interpretazione, le uniche ipotesi di crisi sarebbero quelle discendenti da un voto contrario al Governo secondo la procedura di cui all'art. 94 Cost. Già in occasione della crisi extraparlamentare del Governo Segni I (6 maggio 1957) si levarono critiche da parte delle opposizioni nei confronti di una prassi considerata lesiva delle attribuzioni parlamentari. All'indomani della crisi extraparlamentare del

Governo Segni II, nel febbraio del 1960, vi fu la nota presa di posizione del Presidente del Senato Merzagora, che per protesta rassegnò le dimissioni da Presidente del Senato (ma fu poi indotto a recedere dal proprio intendimento), seguite da un dialogo epistolare con il Presidente Gronchi in cui entrambe le parti ribadirono le proprie posizioni. Nonostante questa ed altre voci avessero sostenuto l'illegittimità delle crisi extraparlamentari^[15], proprio in questi anni divenne prevalente l'interpretazione che vede l'art. 94 Cost. come norma "a fattispecie aperta", in virtù della quale le crisi extraparlamentari non erano da ritenersi incostituzionali. In primo luogo, infatti, fu la prassi a evidenziare che è nella logica del sistema parlamentare che il Capo dello Stato non possa costringere un Governo a rimanere in carica *malgré lui*: un tentativo in questo senso esperito dal Presidente Gronchi, che invitò il Governo dimissionario Fanfani, nel 1959, a verificare la sussistenza del rapporto di fiducia, non produsse esito alcuno, in quanto il Presidente del Consiglio non convocò all'uopo il Consiglio dei Ministri^[16]. Inoltre, autori come Esposito e Crisafulli misero in rilievo come il ruolo dei partiti nelle crisi di Governo avesse un fondamento costituzionale nell'art. 49 Cost.^[17] In ultima analisi, quindi, «l'art. 94 finì in pratica per non essere considerato fonte di una disciplina esclusiva delle modalità di apertura delle crisi di Governo, ma l'indicazione di una delle vie percorribili»^[18]. Non sono tuttavia venuti meno i dubbi sulla legittimità delle crisi extraparlamentari. Il frutto di tale dibattito è stato la successiva (secondo le parole di Elia) «rivincita di Merzagora», ossia l'instaurazione della prassi – in particolare a partire dalla Presidenza Pertini - della parlamentarizzazione delle crisi di Governo, in virtù della quale il Governo si reca alle Camere, su invito del Capo dello Stato o di propria iniziativa, per un chiarimento politico. Di regola, alle comunicazioni del Presidente del Consiglio segue un dibattito parlamentare (che non termina con una votazione fiduciaria), e il Presidente del Consiglio conferma la volontà di dimettersi. Solo nel caso in cui ci sia un mutamento di opinione dei gruppi parlamentari il Governo recede dalla volontà di dimettersi e si procede con il voto di fiducia^[19].

A fronte di questa interpretazione dell'art. 94 Cost. possiamo parlare di una *summa divisio* delle crisi di Governo tra parlamentari ed extraparlamentari.

Le crisi parlamentari sono la conseguenza – costituzionalmente obbligatoria - della mancata concessione della fiducia iniziale, dell'approvazione di una mozione di sfiducia e del voto contrario su una questione di fiducia. La questione di fiducia non è espressamente prevista dalla Costituzione. Il Governo, ponendo la questione di fiducia, impone la votazione per appello nominale ex art. 94 Cost. su una legge, una disposizione della stessa ("anche su una virgola")^[20] o su un atto di indirizzo o di controllo; in caso di mancata approvazione, il Governo rassegna le dimissioni. L'istituto non è espressamente previsto dalla Costituzione e si è affermato in via di prassi, qualificata come consuetudine costituzionale: soltanto nel 1971 esso venne positivizzato nel regolamento della Camera (art. 116 reg. Camera) e poi, successivamente, nel regolamento del Senato (art. 161, co. 4, reg. Senato) e nella legge 400 del 1988^[21]. Nel silenzio della Costituzione, sin dalla sua entrata in vigore si contrapposero un'interpretazione "a fattispecie chiusa" dell'art. 94 Cost., secondo cui dalla mancata previsione dell'istituto si desumeva la sua illegittimità, e un'interpretazione "a fattispecie aperta", divenuta maggioritaria, in base a cui il silenzio dell'art. 94 Cost. non deve essere interpretato come divieto. La seconda tesi è divenuta maggioritaria in virtù del fatto che, se l'art. 94 Cost. ha pienamente razionalizzato il rapporto di fiducia con riferimento ai poteri del Parlamento, esso non reca una disciplina espressa della verifica del rapporto fiduciario da parte del Governo. La fiducia è una relazione continua e di tipo "bilaterale"^[22] o "contrattuale"^[23], ciascuna delle parti del rapporto deve nutrire fiducia nell'altra^[24]. Inoltre, la questione di fiducia è funzionale alla primazia che l'art. 95 Cost. riconosce al Governo e al Presidente del Consiglio nella formazione dell'indirizzo politico. A ciò si aggiungano l'argomento storico (l'istituto ha trovato applicazione nella prassi statutaria) e l'argomento comparatistico (l'istituto è rinvenibile in diverse forme di governo parlamentari)^[25].

Il secondo polo della *summa divisio* sono le crisi extraparlamentari, dovute alle dimissioni volontarie del Governo. Tali dimissioni sono solitamente rassegnate 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[26]. Com'è noto, le dimissioni non sono obbligatorie ogni qualvolta vi sia un voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo (art. 94 co. 4). Nell'ipotesi di cui al numero 3), pertanto, la crisi di Governo è extraparlamentare.

A tale *summa divisio* si aggiungono altre classificazioni. Una di esse, che coincide quasi perfettamente con quella testé enunciata, è quella che divide le crisi di Governo in obbligatorie e facoltative. Le prime si hanno ogni qual volta esiste una regola che prescrive l'obbligo di dimissioni del Governo. Tra di esse si includono, oltre alle crisi che discendono da un voto contrario al Governo ex art. 94 Cost., anche ulteriori casi desunti dai precedenti: 1) l'elezione del Presidente della Repubblica (dimissioni di cortesia, nella prassi sempre respinte dal Capo dello Stato); 2) l'insediamento delle nuove Camere all'avvio di una legislatura; 3) la morte, l'impedimento permanente o altra causa di cessazione dall'ufficio del Presidente del Consiglio. Le crisi di Governo sono invece facoltative quando nessuna regola – formale o convenzionale – impone la crisi di Governo, che è quindi una conseguenza di dimissioni volontarie[27].

Un'altra utile classificazione è quella che distingue le crisi e le pseudo-crisi di Governo: la seconda si verifica quando la fiducia è confermata, le dimissioni sono rigettate o sono ritirate e, comunque, non sono seguite dalla formazione di un nuovo Governo o dallo scioglimento delle Camere[28].

La crisi di Governo produce effetti sul Governo, le Camere ed il Presidente della Repubblica.

Con riferimento al Governo, in seguito alla crisi il Capo dello Stato invita il Governo dimissionario a rimanere in carica per lo svolgimento dell'ordinaria amministrazione e degli affari urgenti. A partire dai primi anni Novanta, tuttavia, si è registrata una tendenza degli esecutivi ad adottare atti che esulano dall'ordinaria amministrazione, soprattutto di carattere economico, ritenuti indifferibili e urgenti, come gli atti di nomina, e a esercitare con disinvoltura i propri poteri normativi[29]. I poteri del Governo dimissionario sono stati specificati con alcune direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri – quindi si tratta di auto-limiti – che stabiliscono che l'attività normativa è limitata all'adozione di decreti legge, di provvedimenti normativi per cui è stabilito un termine, di iniziative legislative collegate all'attuazione di impegni internazionali e comunitari; si esercita il controllo sulle leggi regionali, mentre non si procede a nomine, designazioni o proposte (salva la necessità di coprire posti vacanti) ed è assicurata la continuità dell'azione amministrativa. Sono sospese le missioni da e per l'estero, con l'eccezione delle missioni per la partecipazione a riunioni tecniche, a riunioni in sede di UE e della NATO[30].

Con riferimento alle Camere, esse sospendono le sedute, essendo venuto meno il loro interlocutore naturale, anche se la sospensione non è mai totale e riguarda più l'assemblea che le commissioni[31].

Infine, la crisi di Governo comporta l'attivazione dei poteri del Presidente della Repubblica per la risoluzione della crisi. Il Presidente della Repubblica è obbligato ad accettare le dimissioni solo nel caso di crisi "obbligatoria". Quando invece la crisi è "facoltativa", di regola il Presidente della Repubblica si riserva di accettarle. In entrambi i casi, invita il Governo dimissionario a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti.

3. La crisi di Governo e i poteri del Presidente della Repubblica.

In seguito alle dimissioni del Governo, salvi i casi in cui le dimissioni siano ritirate, il Presidente della

Repubblica assume il compito di individuare una soluzione coerente con l'assetto costituzionale secondo cui il Capo dello Stato procede alla formazione di un nuovo Governo ex artt. 92 e 93 della Costituzione, oppure decreta lo scioglimento anticipato delle Camere ex art. 88 Cost.

La prassi costituzionale repubblicana negli anni dal 1948 al 1992 si era assestata nel senso di ritenere quale soluzione normale delle crisi di governo la formazione di un nuovo Governo, mentre solo come *extrema ratio* lo scioglimento delle Camere. Lo scioglimento era infatti decretato in caso di impossibilità di costituire una maggioranza parlamentare disponibile a sostenere un nuovo Governo[32].

Le sole crisi di governo in grado di determinare lo scioglimento erano l'effetto del deterioramento del quadro politico, che il Presidente della Repubblica accertava, in funzione di intermediazione politica, per usare l'espressione di Baldassarre e Mezzanotte[33], mediante la consultazione delle delegazioni partitiche e mediante l'acquisizione dei pareri dei Presidenti delle Camere. L'effettivo esercizio del potere di scioglimento sembrava proprio dei partiti, e lo scioglimento assumeva nella sostanza i connotati di un autoscioglimento[34].

A partire dalla fine degli anni Ottanta si è sviluppato un importante dibattito sulla soluzione delle crisi di Governo. I primi dubbi relativi al ruolo e ai poteri del Presidente della Repubblica nelle crisi di Governo erano stati già manifestati dal Capo dello Stato nel 1989 in occasione della crisi del Governo De Mita, allorché con un comunicato il Quirinale si lamentò che “non esiste più sulle procedure ed anche sullo stesso ruolo del Capo dello Stato quel consenso che esisteva una volta”^[35]. Il dibattito ha acquisito una rinnovata intensità negli anni successivi al 1992, viceversa, anche a seguito della nascita di un nuovo sistema partitico e di nuove leggi elettorali.

Seppure infatti non è revocato in dubbio in dottrina e nel mondo politico che possa avere luogo la formazione di un nuovo Governo a maggioranza invariata, da parte di alcuni studiosi si è invece evidenziato come la formazione di un Governo avente una maggioranza diversa rispetto a quella formatasi in conseguenza dell'esito elettorale possa costituire un *vulnus* al principio democratico di cui all'art. 1, comma 2, Cost.[36]. Si è inoltre posta in dubbio la possibilità stessa di sostituire il candidato alla Presidenza del Consiglio indicato agli elettori e poi nominato dal Capo dello Stato (si pensi alla crisi del Governo Prodi I e alla formazione del Governo D'Alema I nel 1998)[37].

Per quanto riguarda la sostituzione *tout court* del Presidente del Consiglio, la lettura plebiscitaria del rapporto tra elettori ed eletti, propugnata dall'onorevole Berlusconi nel 1994 allorché affermò che chi è eletto dal popolo è “unto del signore”^[38], non trova un fondamento giuridico nella Costituzione. Caratteristica della forma di governo parlamentare è, infatti, quella di poter dar luogo alla sostituzione del Governo. L'orologio della politica non si ferma alle elezioni: partiti e parlamentari hanno una propria autonomia che consente loro di aggiornare la politica nazionale in Parlamento^[39].

La stessa disciplina elettorale di cui all'art. 1 della legge n. 270 del 2005^[40], infatti, nel formalizzare la prassi dell'indicazione agli elettori del nome e cognome della persona individuata come unico capo della coalizione, ha previsto che tale indicazione avvenga nel rispetto dell'art. 92, co. 2, Cost., ovvero delle attribuzioni che la Costituzione riconosce al Presidente della Repubblica nella nomina del Presidente del Consiglio, fatto questo che può in astratto implicare – in presenza di una designazione univoca di gruppi parlamentari maggioritari – la nomina di una personalità diversa rispetto a quella indicata agli elettori. Anche l'analisi comparatistica (con particolare riferimento al caso britannico: si pensi alla sostituzione nel corso della legislatura dei Primi Ministri Churchill, Eden, MacMillan, Wilson, Thatcher, Blair), conferma che il fulcro della forma di governo parlamentare è la formazione di assemblee elettive e non l'elezione di un Presidente del Consiglio.

Per quanto riguarda, invece, l'eventuale mutamento della maggioranza elettorale, si segnalano due orientamenti in dottrina, venuti in essere in vigenza delle discipline elettorali del 1993 e rimasti

sostanzialmente inalterati dopo l'entrata in vigore della legge 270 del 2005:

a) un primo orientamento, che potremmo definire dello scioglimento come *extrema ratio*, è quello secondo il quale le leggi elettorali a effetto maggioritario possono influire sul funzionamento della forma di governo, incentivando una logica bipolare del sistema, ma non possono mutare la natura parlamentare della forma di governo, da cui discende la possibilità che a ogni crisi di governo possa far seguito la costituzione di una nuova maggioranza parlamentare[41];

b) un secondo orientamento afferma che, in presenza di un'investitura popolare della maggioranza di Governo, in base agli artt. 1, 94 e 88 Cost. l'esito di una crisi di governo non possa essere la formazione di maggioranze parlamentari *radicalmente differenti* rispetto a quella che abbia ricevuto l'investitura elettorale. Il mutamento della maggioranza parlamentare sarebbe quindi possibile solo a condizione che la struttura originaria della maggioranza rimanga *in misura preminente* la medesima: si pensi all'ipotesi della sostituzione di un gruppo parlamentare della coalizione di Governo con un gruppo parlamentare costituito da parlamentari di opposizione, anche se il nuovo gruppo dovesse rivelarsi decisivo ai fini della concessione della fiducia. Questa tesi è motivata in base all'assunto che, pur non esistendo secondo la Costituzione alcun obbligo costituzionale di scioglimento anticipato, ammettere una qualsiasi trasformazione delle maggioranze parlamentari in ambiente maggioritario finirebbe per alterare le logiche di voto di un sistema bipolare, nel quale il corpo elettorale elegge la rappresentanza parlamentare consapevole dell'influenza che il proprio voto può esercitare sulla formazione del Governo e dell'indirizzo politico[42].

Possiamo provare ora a verificare la tenuta di queste ricostruzioni dottrinali nella prassi delle crisi di Governo a partire dal 1994. Le soluzioni date alle crisi cui si sia accompagnato il venir meno della maggioranza elettorale sono state, infatti, due:

a) la formazione di un governo "tecnico" o "di tregua" (crisi del Governo Berlusconi I e formazione Governo Dini);

b) la formazione di un Governo avente una maggioranza simile, e quindi non opposta a quella risultata vittoriosa a seguito della competizione elettorale. E' quanto accaduto con la crisi del Governo Prodi I e la formazione del Governo D'alema I. Parimenti, assimilabile a quest'ultimo precedente è la vicenda del Governo Berlusconi IV, la cui maggioranza, pur in assenza di una crisi di Governo, è mutata: non ne fanno più parte i parlamentari iscritti ai nuovi gruppi parlamentari di "Futuro e libertà", mentre ne fanno parte alcuni parlamentari eletti nelle liste dell'opposizione. Non vi sono invece precedenti di costituzione di una maggioranza radicalmente diversa da quella elettorale. Il Presidente Scalfaro, nel discorso televisivo alla Nazione del 31 dicembre 1994, affermò l'esigenza di rispettare la Costituzione e l'esito delle elezioni[43]. In seguito, chiese a Berlusconi di designare una persona da nominare Presidente del Consiglio (l'ex Ministro del tesoro Dini) e formò un Governo "tecnico", composto esclusivamente da non parlamentari. La decisione dei gruppi parlamentari di Forza Italia e Alleanza nazionale di astenersi nel voto di fiducia, e quella di presentare, nel novembre 1994, una mozione di sfiducia al Governo, furono atti successivi e non prevedibili al momento della formazione del Governo.

Alla luce dei precedenti, pertanto, sembra aver trovato conferma la seconda tesi dottrinale che ritiene ammissibile la formazione di Governi di partito sostenuti da una maggioranza diversa rispetto a quella elettorale, senza però che questa trasformazione implichi un radicale *revirement* dell'indirizzo politico. La prima tesi che rimette esclusivamente alla politica parlamentare la formazione delle maggioranze ha avuto una conferma solo parziale, dato che il Governo Dini era un Governo separato dai partiti. Non hanno invece trovato riscontro l'idea secondo cui la crisi di Governo dovrebbe risolversi nello scioglimento "automatico" delle Camere, e quella che ritiene costituzionalmente legittima la formazione di Governi di partito sostenuti da maggioranze radicalmente diverse da quella elettorale.

Tali precedenti sono pochi e non incontrovertibili. Le soluzioni che si possono evincere da essi, tuttavia, sono a nostro avviso coerenti con le norme costituzionali. Sono coerenti con il principio democratico, considerato che la revisione del perimetro della maggioranza non si traduce, in un'ultima analisi, nello stravolgimento del programma elettorale della coalizione maggioritaria. Anche il Governo "tecnico" o separato dai partiti, per la sua composizione e per il programma limitato al perseguimento di pochi obiettivi essenziali, non dovrebbe tradursi in un "ribaltamento" degli indirizzi politici rispetto all'esito elettorale. Sono coerenti con le norme sul rapporto fiduciario, secondo le quali sono le Camere a concedere e revocare la fiducia al Governo. Sono coerenti, infine, con le norme procedurali sulla risoluzione delle crisi di Governo e lo scioglimento delle Camere^[44]. Infatti, il Governo sfiduciato da una maggioranza antigovernativa, come nella vicenda della crisi del Governo Berlusconi I, non dispone di alcun potere formale che gli consenta di impedire la formazione di un nuovo Governo; al contrario il Governo dimissionario che voglia impedire lo scioglimento delle Camere, per consentire la formazione di un nuovo Governo (come nel caso della crisi del Governo Prodi I, se il Presidente della Repubblica avesse voluto sciogliere le Camere), può opporre al Capo dello Stato il rifiuto della controfirma, senza la quale il decreto di scioglimento non è validamente formato. Senza entrare in questa sede nel complesso dibattito sulla natura del potere di scioglimento (la dottrina è tendenzialmente divisa tra i sostenitori della soluzione presidenziale e quelli della soluzione duumvirale)^[45], è indubbio che la mancata apposizione della controfirma impedirebbe nell'immediato lo scioglimento. Muovendo dall'illegittimità costituzionale del *gouvernement de combat*, ferreo vecchio del parlamentarismo dualista ottocentesco^[46], il rifiuto di controfirma sarebbe superabile solo in virtù di una decisione della Corte costituzionale che, in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, affermasse la natura formalmente e sostanzialmente presidenziale dell'atto.

In base all'argomento procedurale non si può escludere che un domani sia formato un Governo *di partito* sostenuto da una maggioranza radicalmente diversa rispetto a quella espressa dal corpo elettorale. Certamente esaurire il discorso sull'ammissibilità dei mutamenti della maggioranza facendo esclusivo riferimento alle procedure evoca una lettura riduttiva della prescrittività costituzionale che non condividiamo. Anche ragionando sui limiti sostanziali alla formazione delle maggioranze in ambiente maggioritario, tuttavia, si può giungere a conclusioni diverse: se si valorizza la naturale elasticità della forma di governo parlamentare, l'esistenza di una durata naturale delle Camere (art. 60 Cost.) e il ruolo dei partiti nella determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.), un tale precedente dovrebbe essere ritenuto ammissibile; se invece si valorizza la strumentalità della forma di governo alla forma di stato democratica, in caso di esito maggioritario delle elezioni bisognerebbe giungere alla conclusione opposta. Quest'ultimo argomento ha la sua importanza e ci induce a ritenere ammissibile lo scioglimento delle Camere anche in presenza di possibili maggioranze alternative in Parlamento. Lo scioglimento è tuttavia un atto legittimo ma non vincolato. Occorre infatti evidenziare che una ravvicinata successione di scioglimenti anticipati delle Camere, come conferma la vicenda della Repubblica di Weimar, può nuocere proprio alla continuità delle funzioni degli organi di indirizzo politico e, in ultima analisi, all'effettività del principio democratico. Il "costo" costituzionale di uno scioglimento è inversamente proporzionale al tempo che manca alla scadenza naturale della legislatura: pertanto, anche la formazione di un nuovo Governo, in particolare se percepito come Governo di tregua o di garanzia istituzionale, può essere espressione di un'esigenza ordinamentale, piuttosto che di pura *politique politicienne*^[47]. In ultima analisi, quindi, l'astratta ammissibilità di diverse soluzioni della crisi di Governo fa sì che la formazione delle maggioranze nel corso della legislatura sia soggetta a limiti politici, piuttosto che costituzionali, e che ai fini della soluzione della crisi determinante è la posizione che assume il Presidente della Repubblica, la cui discrezionalità incontra un limite solo in un'ipotetica (e invero improbabile) messa in stato d'accusa. Fino a questo momento, proprio la politica sembra aver escluso la possibilità di formare Governi di partito che siano espressione di maggioranze prive di un'investitura elettorale.

Le crisi di Governo cui abbiamo fatto riferimento sono venute in essere in vigenza delle discipline

elettorali del 1993. La legge 270 del 2005 ha introdotto una nuova disciplina elettorale che ha formalizzato la possibilità di formare coalizioni (con l'individuazione del capo della coalizione) prima dello svolgimento delle elezioni, e ne ha incentivato la costituzione con la previsione di premi di maggioranza. Dopo la sua entrata in vigore, si è posto il quesito se tale disciplina implichi che alla crisi di Governo debba fare seguito lo scioglimento automatico delle Camere o se, pur in assenza di un obbligo costituzionale di scioglimento "automatico", si sia verificato un "irrigidimento" del confine tra maggioranza dell'opposizione, che rende inammissibile l'ingresso di nuovi attori nella maggioranza che siano *decisivi* ai fini della concessione della fiducia[48].

A nostro avviso l'entrata in vigore della legge 270 del 2005 non ha mutato i termini dell'interpretazione costituzionale degli artt. 88 e 94 Cost. In punto di fatto si può obiettare che sostanzialmente la meccanica del sistema dei partiti non è mutata: anche in precedenza essa era caratterizzata dall'alternanza di coalizioni elettorali, e le elezioni del 1996 e del 2001 avevano avuto esito maggioritario. E' ben vero che se in vigenza dei collegi uninominali il peso dei gruppi parlamentari solo approssimativamente rispondeva al peso elettorale dei partiti, mentre con la legge 270 del 2005 i rapporti di forza tra i partiti della stessa coalizione che superano le soglie di sbarramento sono definiti in modo esatto. Da questo argomento si potrebbe desumere che tali rapporti di forza non possono essere modificati in Parlamento, e che ad una alterazione anche minima della struttura della maggioranza dovrebbe corrispondere lo scioglimento delle Camere. In senso contrario, però, si può replicare che proprio la reintroduzione del voto di lista ha incoraggiato la deistituzionalizzazione delle coalizioni elettorali e una maggiore autonomia dei partiti politici coalizzati[49]. Questa autonomia è garantita dalla Costituzione. In primo luogo non può non ricordarsi la persistente vigenza degli artt. 67 e 49 Cost., che garantiscono il ruolo di partiti nella formazione dell'indirizzo politico e l'autonomia del singolo parlamentare. In secondo luogo, *last but not least*, la forma di governo è sempre una forma di governo parlamentare, e da una legge ordinaria non possono essere fatte discendere interpretazioni che comporterebbero la sua trasfigurazione in senso "neoparlamentare"[50]. Ha in questo senso un rilievo ermeneutico l'esito negativo del referendum costituzionale del 2006, che in caso di approvazione avrebbe comportato l'entrata in vigore di una nuova disciplina costituzionale secondo la quale il venir meno della maggioranza elettorale avrebbe causato lo scioglimento delle Camere[51]. Non vi sono quindi argomenti decisivi che inducano a ritenere superate soluzioni che in vigenza della disciplina elettorale del 1993 erano ritenute accettabili. In caso di crisi di Governo è da ritenersi che il Presidente della Repubblica debba procedere alle consultazioni e che solo al termine delle stesse, come esito di una valutazione discrezionale, questi possa adottare il decreto di scioglimento delle Camere, eventualmente aderendo alla proposta – anche informale – proveniente dall'esecutivo dimissionario[52].

4. I procedimenti di concessione e revoca della fiducia come strumenti per definire la separazione tra maggioranza e opposizione.

L'analisi delle crisi di Governo nel periodo storico che va dal 1948 al 1992, dalla I alla X legislatura, rivela un paradosso: l'unico profilo della forma di governo che è stato completamente razionalizzato, ossia la relazione fiduciaria tra Camere e Governo, non ha quasi mai determinato l'insorgere di crisi di Governo[53]. Uniche eccezioni rispetto a questa tendenza sono state la mancata concessione della fiducia iniziale a cinque Governi, quasi tutti formati per la gestione della fase elettorale[54].

Se fino alla X legislatura le deliberazioni fiduciarie ex art. 94 Cost. erano esclusivamente confermate dalle decisioni dei partiti adottate fuori dal Parlamento[55], a partire dal 1992 le regole di cui all'art. 94 Cost. acquistano una effettività non solo formale. Due sono quindi le rilevanti novità con riferimento all'istituto fiduciario: in primo luogo, si formano precedenti – mai verificatisi nella prima parte della storia repubblicana – in cui le mozioni vengono presentate e votate anche da parlamentari di maggioranza e non solo di opposizione; in secondo luogo, l'esito della votazione fiduciaria diviene imprevedibile e idoneo a determinare l'insorgere di una crisi di Governo.

La causa di questa dinamica deve essere ricercata nel collegamento tra la forma di governo parlamentare e il sistema dei partiti. Fino alla X legislatura, il presupposto della formazione del Governo era la conclusione di un accordo di coalizione post-elettorale tra partiti politici. In questa fase, le crisi di Governo sono state una conseguenza delle determinazioni dei partiti di maggioranza, con la finalità di modificare uno degli elementi dell'accordo di coalizione: la formula, con l'ingresso o l'uscita di uno o più partiti dalla maggioranza; la struttura, mediante il mutamento del Presidente del Consiglio o dei Ministri; il programma di Governo[56]. Poiché informale e politico era l'accordo, informale e politica era la sua rottura. A partire dai primi anni Novanta è venuto in essere un nuovo sistema dei partiti. Le sue caratteristiche - deistituzionalizzazione dei partiti, aumento del numero dei partiti rilevanti e avvento di una dinamica bipolare - hanno reso incerta l'adesione dei parlamentari alle decisioni del partito di appartenenza e non di rado imprevedibile l'esito delle votazioni fiduciarie.

Di seguito fornirò una lettura delle crisi di governo dal 1992 ad oggi, utilizzando come prisma il ricorso o meno ai procedimenti di cui all'art. 94 Cost. per la revoca della fiducia al Governo e per la modificazione delle maggioranze parlamentari. Possiamo individuare tre gruppi di precedenti di crisi, di "pseudo-crisi" o di crisi potenziali che danno conto del fenomeno. Occorre mettere preliminarmente in evidenza che, di tutti i precedenti che esamineremo, solo due sono casi di crisi di governo parlamentare. Tuttavia, anche altri precedenti sono degni di nota, in quanto evidenziano la linea di tendenza alla valorizzazione dell'art. 94 Cost.

Un primo gruppo di precedenti di rilievo è collegato alle vicende dei cosiddetti Governi tecnici, che pur se non diedero origine a crisi parlamentari sono evocative della rinnovata centralità dell'art. 94 Cost. nella formazione e dissoluzione delle maggioranze parlamentari.

Facciamo riferimento, in particolare, ai Governi Ciampi (1993-1994) e Dini (1995-1996). Questi erano presieduti da un non parlamentare e, come è noto, erano composti in misura dominante (Governo Ciampi) o integrale (Governo Dini) da Ministri "tecnici", ossia non parlamentari anch'essi[57]. Con riferimento a tali esecutivi le votazioni ex art. 94 Cost., lungi dall'essere meramente confermatrice di decisioni assunte dai partiti al di fuori del Parlamento, sono divenute un effettivo strumento di indirizzo delle Camere rispetto al Governo; l'esito della deliberazione è apparso incerto e collegato al comportamento di singoli parlamentari; le mozioni di sfiducia presentate sono state sottoscritte anche da parlamentari che avevano votato la fiducia o che in tali votazioni si erano astenuti.

Si pensi alla crisi di Governo Ciampi nel gennaio del 1994. Si trattò di una crisi di Governo extraparlamentare e, pur tuttavia, relativamente anomala: la si potrebbe definire una crisi "quasi parlamentare". Il 21 dicembre l'onorevole Pannella presentò alla Camera una mozione di sfiducia sottoscritta da numerosi deputati. La caratteristica di questa mozione, che la distingue da quelle tradizionalmente presentate nella storia repubblicana antecedente, fu che essa era stata sottoscritta da parlamentari per lo più iscritti ai gruppi parlamentari di maggioranza. Inoltre, la stessa mozione di sfiducia fu annunciata come una mozione di carattere costruttivo, poiché anticipava la costituzione di un Governo Ciampi II o di un Governo Segni[58]. Il Governo Ciampi rassegnò le dimissioni prima della discussione e approvazione della mozione. Dopo le dimissioni del Governo, la mozione fu ritirata e numerosi parlamentari presentarono una risoluzione con la quale il Governo fu invitato a proseguire la propria attività. In seguito al ritiro della mozione di sfiducia, il Capo dello Stato respinse le dimissioni e sciolse le Camere.

Analogamente, il Governo Dini in alcuni casi vide subordinata la propria permanenza in carica - o quella di un suo Ministro - all'esito di una votazione ex art. 94 Cost. Viene in evidenza, in primo luogo, la questione di fiducia posta su un emendamento sostitutivo del decreto legge 41 del 1995, recante la manovra correttiva della finanza pubblica per l'anno in corso (16 marzo 1995): l'approvazione della Camera, in seguito al voto contrario dei gruppi parlamentari di centro-destra e di Rifondazione

comunista, fu possibile solo grazie al voto favorevole di alcuni parlamentari comunisti scissionisti, capeggiati dagli onorevoli Crucianelli e Bolognesi. Si pensi all'approvazione della mozione di sfiducia individuale nei confronti del Ministro della giustizia Mancuso, proposta al Senato da senatori aderenti ai gruppi parlamentari dei DS, del PPI e della Lega Nord, che avevano votato a favore della concessione della fiducia iniziale al Governo (19 ottobre 1995). Si pensi altresì alla mozione di sfiducia presentata alla Camera da parte dei deputati iscritti ai gruppi parlamentari di Forza Italia, Alleanza nazionale e CCD (26 ottobre 1995) e alle questioni di fiducia poste, sempre alla Camera, su due «maxiemendamenti» alla legge finanziaria per il 1996 (15 dicembre 1995): l'esito di tali votazioni alla Camera rimase incerto fino all'ultimo, e fu favorevole al Governo perché i parlamentari di Rifondazione comunista non parteciparono al voto, in seguito all'impegno assunto dal Presidente del Consiglio a rassegnare le dimissioni dopo l'approvazione della legge finanziaria per 1996[59]. L'assenza di un preventivo accordo di coalizione escludeva la natura meramente confermativa di queste votazioni.

Un secondo gruppo di precedenti, in cui la procedura ex art. 94 Cost. ha assunto rilievo per determinare l'apertura di una crisi di Governo, si collega alla debole strutturazione del secondo sistema dei partiti, da cui discende – come si è detto – che in caso di votazioni fiduciarie rispetto a un Governo di coalizione il comportamento degli eletti non è sempre conforme alle direttive di partito. In particolare, nel caso in cui si profili un conflitto tra fedeltà al partito e fedeltà alla coalizione elettorale, la votazione fiduciaria può essere un necessario strumento di verifica della natura e delle dimensioni della maggioranza.

Viene in rilievo, in primo luogo, la crisi «quasi parlamentare» del Governo Berlusconi I nella XII legislatura (dicembre 1994). La crisi trasse origine dalla presentazione di tre mozioni di sfiducia al Senato, una delle quali firmata – come già accaduto con riferimento al Governo Ciampi – congiuntamente da eletti di un partito di opposizione (il PPI) e di un partito di maggioranza (la Lega Nord). Poiché l'approvazione della mozione al Senato appariva inevitabile, il Governo si recò alla Camera per un dibattito parlamentare e, successivamente, rassegnò le dimissioni. A conferma della peculiarità della vicenda è degno di nota il fatto che il segretario della Lega Nord Bossi, nel dibattito parlamentare tenutosi alla Camera, abbia definito la crisi di Governo come il primo caso di sfiducia «costruttiva» nel corso della storia repubblicana, in quanto le mozioni presentate prefiguravano implicitamente la formazione di una nuova maggioranza parlamentare, di segno diverso rispetto a quella in carica[60].

Si pensi, altresì, alla crisi del Governo Prodi I e alla formazione del Governo D'Alema I nella XIII legislatura. Il Governo Prodi I fu sostenuto per oltre due anni da una maggioranza parlamentare che comprendeva gli eletti dei partiti della coalizione elettorale dell'Ulivo e gli eletti di Rifondazione comunista. La decisione di Rifondazione comunista di revocare la fiducia al Governo fu presa – a maggioranza - dalla direzione del partito. Il Governo decise di porre la questione di fiducia alla Camera dei deputati, provocando la spaccatura del gruppo parlamentare di Rifondazione comunista, in quanto la maggioranza dei componenti il gruppo confermarono la fiducia al Governo. Per la prima volta nella storia repubblicana, un Governo in carica, legittimato dalla fiducia parlamentare, perse la fiducia secondo la procedura di cui all'art. 94 Cost. (313 voti contrari e 312 favorevoli).

Un terzo gruppo di precedenti risale alla XV e alla XVI legislatura. Come è noto, il Parlamento del 2006 e quello del 2008 sono stati eletti in base alla legge elettorale 270/2005, che prevede lo scrutinio di lista e l'attribuzione di premi di maggioranza - nazionale alla Camera, regionali al Senato – per la lista o la coalizione di liste che abbiano conseguito il maggior numero di voti. Il passaggio dai collegi uninominali con metodo maggioritario per l'elezione dei $\frac{3}{4}$ dei parlamentari allo scrutinio di lista con premio di maggioranza ha avuto effetti sul sistema dei partiti e sulla forma di governo. Per ciò che concerne il sistema dei partiti, il principale elemento di continuità è costituito dalla stabilizzazione di una meccanica bipolare e competitiva. L'elemento di discontinuità deriva dal fatto che, nella coesistenza tra logiche di partito e logiche di coalizione, si assiste ad un rafforzamento dell'autonomia partitica e ad una riduzione dell'istituzionalizzazione delle coalizioni[61].

In particolare, nella XV legislatura l'elevata frammentazione partitica, l'esiguità della maggioranza parlamentare al Senato e l'autonomia manifestata dai senatori a vita e da alcuni senatori della sinistra radicale hanno reso incerto l'esito di tutte le votazioni fiduciarie a Palazzo Madama. Non a caso, la crisi del Governo Prodi II nel 2008 è stata una crisi parlamentare provocata da un voto del Senato. Il Presidente del Consiglio, dopo la decisione dell'Udeur di aprire una crisi di Governo extraparlamentare e le conseguenti dimissioni del Ministro della giustizia Mastella, ha posto una questione di fiducia alla Camera, il 22 gennaio 2008, e al Senato, il 25 gennaio 2008, ottenendo in quest'ultima Assemblea 161 voti contrari, 156 favorevoli e 1 astenuto[62]. Sia la crisi del Governo Prodi I nel 1998 che la crisi del Governo Prodi II nel 2008, pertanto, hanno rivelato l'idoneità della procedura di cui all'art. 94 Cost. a delimitare il confine tra maggioranza e opposizione, in antitesi alle situazioni di opacità che, in carenza di un rapporto di fiducia razionalizzato – potrebbero verificarsi[63].

Anche nella XVI legislatura, che pure è stata inizialmente caratterizzata da una riduzione a cinque dei partiti rilevanti in Parlamento[64], la maggioranza di Governo si è destrutturata per effetto dell'uscita dal "popolo delle libertà" dei parlamentari vicini al Presidente della Camera Fini, cui ha fatto seguito la costituzione di nuovi gruppi parlamentari, denominati "Futuro e libertà". Il Governo ha respinto l'invito rivolto da tale nuovo soggetto politico ad aprire la crisi di Governo extraparlamentare. Di conseguenza, i parlamentari dei gruppi di opposizione e numerosi parlamentari confluiti in "Futuro e libertà" hanno presentato mozioni di sfiducia al Governo, che il 14 dicembre 2010 sono state respinte dalla Camera, con 311 voti favorevoli, 314 contrari e 2 astenuti, e dal Senato con 135 voti favorevoli, 162 contrari e 11 astenuti. A tale vicenda ha fatto seguito la proposizione di varie mozioni di sfiducia individuale nei confronti del Ministro dei beni culturali Bondi, respinte dalla Camera il 26 gennaio 2011. Il Governo ha quindi confermato di avere la fiducia delle Camere, ma la maggioranza è mutata: non ne fanno più parte i parlamentari aderenti ai gruppi del FLI, mentre sono divenuti determinanti alla Camera alcuni parlamentari eletti nelle liste dei partiti di opposizione confluiti in un nuovo gruppo parlamentare alla Camera, costituito il 20 gennaio 2011 con la denominazione "Iniziativa responsabile" (dal 21 giugno 2011 "popolo e territorio"). Tale dinamica è simile a quella verificatasi nella XIII legislatura con la formazione del nuovo gruppo parlamentare dell'UDR, che votò la fiducia al Governo D'Alema I.

5. Le crisi di Governo extraparlamentari dal 1992 a oggi.

Se è vero che in linea generale alla riduzione dell'influenza dei partiti politici si è accompagnata una rinnovata effettività delle votazioni ex art. 94 Cost. come strumento per provocare le dimissioni del Governo, è altresì vero che non mancano nella più recente storia costituzionale alcuni precedenti di crisi di Governo extraparlamentari, che sono indice di una residua, significativa capacità dei partiti di orientare le condotte degli eletti. Si pensi alla crisi del Governo Amato I, determinata dall'esito di alcuni referendum, in un contesto in cui erano ancora presenti i gruppi parlamentari riconducibili al primo sistema dei partiti; si pensi alla crisi del Governo Dini nel dicembre del 1995, le cui dimissioni furono l'esito di un impegno assunto dal Presidente del Consiglio a rassegnare le dimissioni dopo l'approvazione della legge finanziaria per il 1996[65]. Si pensi alla crisi del Governo D'Alema I, cui seguì la formazione del Governo D'Alema II, determinata dall'esigenza di consentire l'ingresso nella coalizione di esponenti politici de "I democratici", nuovo soggetto politico nato dopo la crisi del Governo Prodi I nel 1998 e gratificato da un buon risultato elettorale alle elezioni europee del 1999. Si pensi alla crisi del Governo D'Alema II e alla formazione del Governo Amato II, dovuta all'assunzione di responsabilità da parte del Presidente del Consiglio per la sconfitta elettorale della coalizione di centro-sinistra alle elezioni regionali del 2000.

Con riferimento alla XV legislatura, una commistione delle logiche della crisi di Governo parlamentare e di quella extraparlamentare si è avuta in occasione della "pseudocrisi" del Governo Prodi II del 21 febbraio 2007. In quell'occasione, in seguito a un voto contrario al Governo sulla politica estera, cui

informalmente il Ministro degli esteri D'Alema aveva subordinato la permanenza in carica del Governo, il Governo rassegnò le dimissioni, che il Capo dello Stato respinse con riserva[66]. Pur in assenza di un obbligo giuridico, il Governo si dimise ravvisando una sfiducia implicita nell'esito della votazione[67]. Anche in questo caso, come nelle votazioni ex art. 94 Cost. in precedenza esaminate, l'esito della deliberazione parlamentare dipese dalla decisione imprevedibile di singoli senatori[68]. Il Presidente della Repubblica aprì le consultazioni e, riscontrata la volontà dei gruppi parlamentari di non revocare la fiducia, rinviò il Governo alle Camere, dove furono approvate due risoluzioni di sostegno al Governo, su cui il Presidente del Consiglio aveva posto la questione di fiducia[69].

Analogamente nella XVI legislatura la mancata approvazione della mozione di sfiducia al Governo Berlusconi IV, nel dicembre 2010, è stata seguita dal rimpasto di Governo e dalla verifica parlamentare del 21 giugno 2011 al Senato e del 22 giugno 2011 alla Camera. In questa vicenda si confondono, quindi, elementi di parlamentarismo razionalizzato – la votazione fiduciaria ex art. 94 Cost. - con elementi di Governo di partito, in quanto il rimpasto e la successiva verifica hanno convertito una maggioranza numerica in maggioranza politica.

In ultima analisi, pertanto, può dirsi che, sia in vigenza della disciplina elettorale del 1993 che in vigenza di quella del 2005, i caratteri del sistema dei partiti – deistituzionalizzazione dei partiti, personalizzazione della politica e formazione di coalizioni elettorali – sono tali da comportare la coesistenza di crisi di Governo parlamentari o «quasi-parlamentari» e di crisi di Governo extraparlamentari. In assenza di un sistema di partiti strutturato e della conseguente disciplina di partito, i procedimenti fiduciari di cui all'art. 94 Cost., da meramente confermativi della fiducia partitica, sono divenuti gli strumenti costituzionali che possono *effettivamente* determinare la costituzione e la dissoluzione delle maggioranze parlamentari.

[1] Cfr. M. S. Giannini, *Prefazione*, in G. Burdeau, *Il regime parlamentare. Nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Edizioni di comunità, Milano, 1950, p. I ss., trad. it. di *Le régime parlementaire. Dand les Constitutions Européennes d'après guerre*, a cura di S. Cotta.

[2] Cfr. M. Duverger, *I partiti politici*, Edizioni di comunità, Milano, 1970 (tr. it. di *Les partis politiques*, Librairie Armand Colin, Parigi, 1951), p. 431.

[3] Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 638.

[4] Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 639-640.

[5] Così L. Elia, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in A. Baldassarre - A. A. Cervati (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 1982, p. 104 e, da ultimo, *Id.*, *Forme di stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico* (coordinatori M. Catenacci, A. Celotto, E. Chiti, A. Gioia, G. Napolitano, L. Salvini), vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2601, secondo cui “la distinzione nella nomenclatura di Dogliani tra schemi o concetti dogmatici contrapposti a modelli sociologici può essere accettata purché si tenga conto che lo ‘svolgimento’ storico dei primi è largamente condizionato da contesti di sistema politico-partitico”.

[6] Cfr. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010 (estratto), p. 554.

[7] Cfr. M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., p. 555.

[8] Sul punto v. G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 38.

[9] Cfr. G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, p. 168

[10] Secondo la nota formula utilizzata da M. Calise, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 2000.

[11] Su questi temi ci si consenta di rinviare a R. Cherchi, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti*, in *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 181 ss.

[12] Cfr. M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. Dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 368.

[13] Sul punto v. M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, cit., p. 368; in questo senso v. anche V. Sica, *L'attività politica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957, p. 846.

[14] Sul primo precedente v. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 320; sul secondo precedente v. A. Apostoli, *La XI legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione. 1987-1999*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 282-283; Sul terzo precedente v. M. Gorlani, *La XII legislatura (1994-1996)*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., p. 370.

[15] Proprio con riferimento alla crisi del Governo Segni II del 1960, v. G. Maranini, *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, in *Rass. Parl.*, 1960, p. 1851 ss., secondo il quale la differenza tra la Costituzione della IV Repubblica francese e la Costituzione italiana era nel fatto che quest'ultima riconosceva il potere di scioglimento al Capo dello Stato e prevedeva l'obbligo di motivazione delle crisi di Governo. Analogamente, E. Crosa, *Le crisi di Governo nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 843 ss., sostenne che "la deviazione del sistema italiano si dimostra ... in netta antitesi col sistema voluto dal costituente che sia per l'aprirsi delle crisi, come nel periodo della sua composizione, e pure durante l'attività del Governo, non ha mai ammesso l'intervento dei partiti per le decisioni che sono proprie del Parlamento e del Capo dello Stato". Sulla crisi dei Governi Segni I e Segni II e le prese di posizione nella dottrina, v. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 112 e L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 127.

[16] Cfr. L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 128. Circa l'insussistenza di un dovere costituzionale del Presidente del Consiglio di rimanere in carica e recarsi alle Camere, v. M. Galizia, *Crisi di Gabinetto*, cit., p. 367 ss.

[17] Sul punto cfr. C. Esposito, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 228, secondo il quale "la nostra Costituzione, riconoscendo il diritto dei singoli di associarsi in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale, ha in modo implicito, ma chiaro, riconosciuto la conformità a Costituzione degli interventi dei partiti per determinare la politica nazionale. In corrispondenza quello che spesso è stato considerato malcostume o degenerazione degli istituti costituzionali, deve oggi considerarsi conforme alla legalità costituzionale"; v. anche V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare*, in *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 642, secondo cui "le crisi extra-parlamentari, verificatesi in Italia, sono conformi allo spirito del sistema costituzionale".

[18] Cfr. S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 112.

[19] Su tale prassi v. A. Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 396 e M. Midiri, *Fiducia parlamentare*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, cit., p. 2493. Il 15

gennaio 1991 la Camera dei deputati approvò una mozione, firmata dagli onorevoli Scalfaro e Biondi, con la quale si impegnava “il governo, qualora intenda presentare le proprie dimissioni, a renderne previa comunicazione motivata alle camere”, e rinviava a una proposta di legge costituzionale la previsione del voto finale sulle dimissioni volontarie. La mozione, tuttavia, vincolava solo il Governo in carica Andreotti VI, la cui crisi non rispettò il principio espresso nella mozione: sul punto v. A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 396 e M. Carducci, *Sub art 94*, in R. Bifulco, A. Celotto M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1821.

[20] Così A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 401.

[21] Secondo la consuetudine che regola la questione di fiducia, la posizione della questione di fiducia produce tre effetti: a) il voto per appello nominale; b) la priorità del voto sull’oggetto su cui era posta la fiducia; c) l’inemendabilità dell’oggetto della votazione. La consuetudine è ancora quasi integralmente effettiva al Senato, in quanto l’art. 161 del regolamento si limita ad escludere la posizione della questione di fiducia sulle proposte di modifica del regolamento e su ogni deliberazione attinente al funzionamento del Senato. Assai più estesa è invece la disciplina dell’art. 116 regolamento della Camera, che incide sull’oggetto delle deliberazioni, escludendo l’ammissibilità della questione di fiducia nel caso di votazioni “su proposte di inchieste regolamentari, modificazioni del regolamento e relative interpretazioni o richiami, autorizzazioni a procedere e verifica delle elezioni, nomine, fatti personali, sanzioni disciplinari ed in generale su quanto attenga alle condizioni di funzionamento interno della Camera e su tutti quegli argomenti per i quali il regolamento prescrive votazioni per alzata di mano o per scrutinio segreto”. Sempre l’art. 116 del reg. Camera ha poi previsto, in antitesi a quanto dedotto nella consuetudine, che la posizione della questione di fiducia non modifica l’ordine degli interventi e delle votazioni stabilito dal regolamento e consente che tutti gli emendamenti siano illustrati. Al fine di arginare le pratiche ostruzionistiche, nel 1980 il Presidente della Camera Iotti, sentita la giunta per il regolamento, decise che essendo l’illustrazione degli emendamenti da considerarsi una discussione politica funzionale al voto di fiducia, deve essere applicato l’art. 43 del regolamento, secondo cui ciascun deputato non “può parlare più di una volta nel corso di una discussione” (lodo “Iotti”). Sui limiti all’ammissibilità della questione di fiducia v. A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 405; A. Ambrosi, *Sub art. 94*, in S. Bartole-R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, seconda edizione, Cedam, Padova, 2008, p. 855 e L. Gianniti-N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 183 ss. Come si è posto in evidenza, anche la legge 400 del 1988 reca norme sulla questione di fiducia. In particolare, secondo l’art. 2, co. 2, e l’art. 5, co. 1, l. 400/1988, l’iniziativa del Presidente del Consiglio di porre la questione di fiducia deve ricevere l’assenso del Consiglio dei Ministri ed è poi presentata alle Camere dal Presidente del Consiglio. Secondo parte della dottrina, tuttavia, l’organo competente sarebbe il Presidente del Consiglio, potendo il Consiglio dei Ministri esprimersi anche dopo la deliberazione parlamentare: sul punto v. G. Pitruzzella, *Sub. Artt. 92-93*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Art. 92-96. Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 127.

[22] Sulla natura bilaterale del rapporto fiduciario, da cui discenderebbe la legittimità della questione di fiducia, v. M. Galizia, *Crisi di Gabinetto*, cit., p. 379 s.

[23] Così A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., p. 390.

[24] Sul dibattito dottrinale relativo alla legittimità costituzionale della questione di fiducia v. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 159 ss.; M. Villone, *Sub Art. 94*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 294; M. Midiri, *Fiducia parlamentare*, cit., p. 2495; M. Cartabia, *Governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, p. 2833.

[25] Cfr. M. Galizia, *Crisi di Gabinetto*, cit., p. 380.

[26] Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 471 s. S. Niccolai, *Il Governo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pp. 63-64; A. Ambrosi, *Sub art. 94*, cit., p. 857.

[27] V. A. Ruggeri, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 24 ss. Su queste tipologie di crisi di Governo v. anche P. Armaroli, *Crisi di Governo*, in *Enc. Giur.*, vol. X, Roma, 1988, p. 7 ss.

[28] Su questa distinzione, cfr. A. Ruggeri, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della*

Politica, cit., pp. 17 ss.

[29] Sul punto v. S. Bartole, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. Dir.*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 945, che fa riferimento alla nomina, a Camere sciolte, di Vincenzo Caianiello a Ministro della giustizia e di Mario Arcelli a Ministro del bilancio. Con specifico riferimento al Governo Ciampi v. C. Chimenti, *Il Governo dei professori. Cronaca di una transizione*, Passigli, Firenze, 1994, p. 114 ss.

[30] Su queste direttive v. P. Calandra, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 45 e A. Ambrosi, *Sub art. 94*, cit., p. 861.

[31] Cfr. P. Calandra, *Il Governo della Repubblica*, cit., p. 44 e A. Ambrosi, *Sub art. 94*, cit., p. 861.

[32] *Ex plurimis* v. L. Carlassare, *Sub art. 88*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1983, p. 13 e p. 46.

[33] Cfr. A. Baldassare-C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, p. 17 ss. Sul punto v. anche P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988, p. 168, secondo il quale la differenza tra i sostenitori della natura presidenziale del potere di scioglimento e i sostenitori della natura duumvirale “risulta meno netta di quanto la stessa polemica tra i loro sostenitori potrebbe far credere, poiché in entrambi i casi la funzione garantistica commessa al presidente non coincide con un astratto potere di alta sorveglianza né si esaurisce in una distaccata verifica di legalità, ma costituisce il diretto riflesso di una concreta mediazione tra gli operatori politici e costituzionali interessati, peraltro strumentale a valori non contingenti di stabilità e integrità del quadro parlamentare”.

[34] Sul punto v. F. Pinto, *Scioglimento anticipato delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Pol. Dir.*, 1980, pp. 264 ss.; L. Carlassare, *Commentario*, cit., p. 41 ss., p. 72 e Id., *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, cit., p. 171 ss.; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, p. 198; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 206-207; P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 277 ss.; L. Elia, *Lo scioglimento anticipato nella prassi istituzionale*, in G. Neppi Modona (a cura di) *Stato della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 286-287 e, da ultimo, con riferimento agli scioglimenti disposti dal 1972 al 1992, M. Timiani, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni “sotto dettatura” della prassi*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 319.

[35] Cfr. A. Ruggeri, *Le crisi di Governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, cit., p. 14.

[36] Cfr. A. Ruggeri, *Le crisi di Governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di Governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale. Atti di un*

Convegno. Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, Giappichelli, Torino, 2001, p. 9 ss.

[37] Sul punto esprime dubbi A. Ruggeri, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale*, Palermo, 8-9-10 novembre, 2001, Cedam, Padova, 2002, pp. 323-325.

[38] Sul punto v. G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, p. 111.

[39] Sul Parlamento come luogo di determinazione della politica nazionale, si veda G. Ferrara, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 37 ss. e P. Ciarlo, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, pp. 184-185.

[40] Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'articolo 14 della legge, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione.

[41] Cfr. A Di Giovine, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 59 ss. e L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo, scioglimento delle Camere*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 140.

[42] In questo senso v. L. Ventura, *Le crisi di Governo tra regole costituzionali e regolarità della politica*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, cit., p. 97, secondo cui «ci deve essere una via di mezzo ragionevole tra l'idea propria della forma parlamentare secondo cui il Capo dello Stato deve sciogliere soltanto se è in presenza dell'impossibilità di formare un Governo che abbia la fiducia delle Camere e l'idea un po' fondamentalista, in questa fase di non realizzato bipolarismo, che tutte le volte in cui c'è una crisi di Governo che nasce dall'indicazione popolare si debba andare ad elezioni anticipate, soprattutto quando è lecito supporre che, per effetto di una data legge elettorale, ben difficilmente dalle urne possa sortire una decisione politica più univoca e stabile. [...] La stabilità, in effetti, non è un valore altro rispetto a quello democratico; ne è un tutt'uno. Si tratta di bilanciare non già due valori diversi, ma due aspetti di un unico valore quasi a trovare un unico punto di incontro, secondo ragionevolezza, tra volontà ed interessi». Nello stesso senso v. M. Volpi, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in Associazione italiana costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo*, cit., p. 169.

[43] Cfr. M. Gorlani, *La XII legislatura (1994-1996)*, cit., p. 389.

[44] Una contrarietà al Governo separato dai partiti, se implica un mutamento sensibile delle maggioranze parlamentari, è espressa da F. D'Addabbo, *Principio democratico, investitura del Governo, scioglimento delle Camere: esposizione di una tesi non conformista*, in www.forumcostituzionale.it, p. 9; A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it, p. 8 e A. Spadaro, *Poteri del capo dello stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, p. 5, secondo cui la formazione del Governo Dini "per dirla brutalmente: l'operazione compiuta dava, sì, un governo c.d. tecnico al Paese – anzi di più: evitata uno scioglimento anticipato delle Camere – ma in qualche modo tradiva la volontà del corpo elettorale, riproponendo, in forme nuove, il fenomeno antico del trasformismo politico, ciò che il nuovo quadro politico bipolare, e soprattutto il nuovo sistema elettorale

maggioritario, non consentiva” (v. anche *ibidem*, p. 14).

[45] Per una ricostruzione di tale dibattito si rinvia a P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 115 ss.

[46] I Governi formati nel 1972, nel 1979 e nel 1987 ai fini della controfirma del decreto di scioglimento erano Governi di minoranza, o meglio di maggioranza relativa, ma non Governi *de combat*, in quanto l’opportunità dello scioglimento era generalmente condivisa dai partiti in Parlamento. Nel senso dell’ammissibilità del *gouvernement del combat* per la controfirma, v. F. Pinto, *Scioglimento delle Camere e poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 264 ss. e S. Labriola, *Il Presidente della Repubblica*, Padova, Cedam, 1986, p. 145; nel senso della sua illegittimità costituzionale si pronuncia la dottrina maggioritaria: v. P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., p. 256 ss.

[47] In questo senso v. anche A. Spadaro, *Poteri del capo dello stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, cit., p. 6, che pur esprimendo un giudizio critico sui cambi di maggioranza in presenza di un assetto bipolare, afferma che “in linea teorica, non può escludersi del tutto ‘anche’ l’eventuale formazione di un governo con una maggioranza parlamentare diversa da quella elettorale, ma – a parer nostro – dovrebbe trattarsi di una sorta di governo breve, di emergenza, con vasto consenso parlamentare (sostanzialmente di unità nazionale) e legato a situazioni contingenti e straordinarie”. L’autore sembra però fare riferimento a Governi di “grande coalizione”, piuttosto che a Governi che siano espressione di un radicale cambio di maggioranza: *ibidem*, p. 11.

[48] In senso contrario all’ammissibilità dell’ingresso nella maggioranza di componenti dell’opposizione determinanti ai fini della concessione della fiducia v. F. D’Addabbo, *Principio democratico, investitura del Governo, scioglimento delle Camere: esposizione di una tesi non conformista*, cit., p. 9, secondo il quale dopo l’entrata in vigore della legge 270 del 2005, quando le elezioni hanno esito maggioritario, “l’ingresso nell’area governativa di un partito in precedenza ad essa estraneo o, viceversa, la dissociazione di un gruppo che ne era componente fin dall’inizio; consistenti innovazioni programmatiche, tali da modificare in modo significativo l’indirizzo politico del Governo; la sostituzione, a maggioranza invariata, del Presidente del Consiglio: sono eventi fra loro molto diversi che, a seconda delle circostanze e della situazione in atto, potrebbero alterare in maniera sostanziale la fisionomia originaria dello schieramento vincitore delle elezioni e la conformazione della formula governativa, oppure, al contrario, lasciarne intatti gli aspetti essenziali. Alla seconda ipotesi sembrano riconducibili, quanto meno, l’inserimento o il distacco di una forza politica *non decisiva* sul piano numerico nelle due Camere; i mutamenti anche notevoli dell’indirizzo politico, giustificati dalla necessità di far fronte a nuove esigenze e a problemi non prevedibili di origine interna o internazionale; lo stesso cambiamento al vertice del Governo, non determinato da ragioni politiche, qualora la designazione del nuovo Presidente del Consiglio riscuota il consenso unanime dei gruppi di maggioranza. Casi del genere richiedono valutazioni specifiche e una disciplina differente da quella applicabile ad avvenimenti suscettibili, invece, di trasformare alla radice l’assetto dell’Esecutivo e dello schieramento maggioritario che lo sostiene”.

Nel senso dell’ammissibilità di modificazioni *non sostanziali* della maggioranza e dell’indirizzo politico v. A. Ruggeri, *Crisi di Governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, p. 6, secondo il quale “la dottrina dello scioglimento quale “ultima spiaggia” fa della durata fisiologica della legislatura e della stabilità di Governo l’unico vero *Grundwert* delle relazioni politico-istituzionali. Ma né l’una né l’altra, che pure innegabilmente sono beni preziosi da salvaguardare e – *fin dove possibile* – trasmettere, costituiscono valori assoluti, come tali bisognosi di essere fatti valere *a tutti i costi*. La rappresentatività dei rappresentanti (e, perciò, delle assemblee elettive nel loro insieme) è un bene ancora più meritevole di tutela, siccome direttamente, immediatamente e genuinamente espressivo del valore che sta alla base della Repubblica, la democrazia, altrimenti, non si spiegherebbe come mai si renda possibile (e, anzi, doverosa) l’anticipata chiusura della

legislatura per acclarata carenza di rappresentatività (come poi accertarla senza soverchie incertezze di lettura è altra questione)”. Nello stesso scritto, però, l’autore sottolinea che non sempre verrebbe meno “sempre e comunque” la rappresentatività dei rappresentanti, potendo anche la maggioranza degli elettori essere favorevole al mutamento politico in corso. La tesi viene ribadita in A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 8, in cui si afferma che “in presenza di *consistenti* alterazioni strutturali che investano la coalizione di governo (e, dunque, la “formula politica” cui essa dia luogo) e/o di parimenti *sostanziali* mutamenti riguardanti l’indirizzo politico non resterebbe che andare diritto al voto, alla verifica della consonanza politica tra elettori ed eletti: come suol dirsi, della rappresentatività dei rappresentanti” (enfasi aggiunta). Sembra invece contrario, in linea di principio, all’ipotesi della sostituzione di un gruppo parlamentare di maggioranza con un gruppo parlamentare di opposizione A. Spadaro, *Poteri del capo dello stato, forma di governo parlamentare e rischio di “ribaltone”*, cit., p. 8, il quale però ammette che “purtroppo, ambiguità e forme di trasformismo politico, per quanto ridotte, non sono mai del tutto eliminabili in un sistema parlamentare” (v. anche p. 14, in cui afferma che “la maggioranza parlamentare che dà la fiducia al governo non può essere *clamorosamente* difforme da quella espressa dal corpo elettorale (visti i rilevanti effetti giuridici derivanti dalla legge elettorale) [enfasi aggiunta].

[49] Su questo tema ci si consenta di rinviare a R. Cherchi, *La forma di governo all’alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti*, cit., p. 219 ss.

[50] Sul punto v. A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del presidente della Repubblica*, cit., p. 9, in part. nota 22, che una simile soluzione – lo scioglimento come effetti immediato di una crisi di Governo – la subordina all’eventuale consolidamento, in via consuetudinaria, del carattere diretto dell’investitura all’ufficio di Presidente del Consiglio, “e ciò – si badi - indipendentemente dalla previsione contenuta nella legge n. 270 del 2005 in merito alla indicazione al momento del voto dell’unico capo della coalizione”. Si vedano altresì le considerazioni di G. Ferrara, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell’emergenza costituzionale*, in questa *Rivista*, 1/2009, il quale rileva come la legge elettorale n. 270 del 2005, con la previsione dei premi di maggioranza e dell’indicazione del capo della coalizione, ha introdotto uno squilibrio tra elementi plebiscitari ed elementi rappresentativi che incide sul funzionamento della forma di governo parlamentare (“inficia con l’introvabile rappresentanza del Parlamento l’insieme delle relazioni tra gli organi politici supremi”). Sempre secondo l’autore, l’interprete non può ignorare “il vulnus che la legislazione elettorale ha inferto sulle relazioni interorganiche nel vertice della Repubblica”, in quanto “se la prima vittima del sistema elettorale è stata nientemeno che la rappresentanza politica, la sua ragion d’essere, la democrazia rappresentativa ... la seconda e conseguente vittima è da ritenere che sia il Parlamento in quanto tale e nel suo rapporto col Governo”. L’autore non prende posizione su quale debba essere l’esito di una crisi di Governo; se è vero, tuttavia, che la legge elettorale vigente è da considerarsi, per le ragioni testé esposte, manifestamente incostituzionale, da queste premesse dovrebbe a nostro avviso discendere l’ammissibilità di un mutamento di Governi e maggioranze, in particolare se il nuovo Governo fosse costituito per perseguire la revisione della legge elettorale. In questo senso si veda la dichiarazione del Presidente della Repubblica Napolitano in occasione del conferimento dell’incarico al Presidente del Senato Marini, nella XV legislatura, dopo la crisi del Governo Prodi II (cfr. dichiarazione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano dopo il conferimento dell’incarico, in www.quirinale.it).

[51] Sul punto v. anche P. Costanzo, *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in www.giurcost.org, p. 13.

[52] Sul carattere obbligatorio delle consultazioni v., *ex plurimis*, L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1992, p. 241; in senso contrario, da una posizione negativa dell’esistenza delle consuetudini costituzionali, v. R. Bin, *L’ultima fortezza*, Giuffrè, Milano, p. 39 ss.; sul persistere del carattere obbligatorio delle consultazioni nell’attuale vicenda maggioritaria ci si consenta di rinviare a R.

Cherchi, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 243 ss.

[53] Sul punto v. L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 676 e M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 146 ss.

[54] Facciamo riferimento ai Governi De Gasperi VIII (1953), Fanfani I (1954), Andreotti I (1972), Andreotti V (1979), Fanfani VI (1987).

[55] In questo senso v. L. Ventura, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 2.

[56] Sul punto, *ex plurimis*, v. G. Pitruzzella, *Commentario*, cit., p. 84, che definisce l'accordo di coalizione come "la 'formula combinatoria' di fini, persone e mezzi che integrino gli interessi dei partiti necessari e sufficienti a rendere stabili i vincoli di collaborazione tra i partners della coalizione".

[57] Sul Governo Ciampi come Governo a dominante "tecnica", dopo le dimissioni dei Ministri del PDS Visco, Barbera e Berlinguer rassegnate in seguito del diniego di autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole Craxi, cfr. C. Chimenti, *Il Governo dei professori*, cit., p. 30 ss. Per una ricostruzione delle vicende dei Governi tecnici v. G. Pitruzzella, *Commentario*, cit., p. 48 e Id., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p. 100 ss.

[58] Sul carattere costruttivo della crisi di gabinetto nell'ordinamento italiano v. M. Galizia, *Crisi di Gabinetto*, cit., p. 373, "non nel senso meccanico stabilito dalla Costituzione di Bonn, per cui la sfiducia implica la designazione specifica del nuovo Presidente del Consiglio, ma nel senso che le forze che conducono alla crisi debbono altresì indicare le linee per il suo superamento, linee che formeranno la piattaforma per l'esercizio del potere presidenziale di nomina". Sulla mozione di sfiducia al Governo Ciampi cfr. C. De Fiore, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1488; C. Chimenti, *Il Governo dei professori*, cit., pp. 104 e 105; P. Calandra, *Il Governo della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 507; L. Carlassare, *Presidente della Repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, cit., p. 135; A. Apostoli, *La XI legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., p. 313 ss.

[59] Sulla prima vicenda cfr. M. Gorlani, *La XII legislatura (1994-1996)*, cit., p. 373; sulla seconda vicenda v. *ibidem*, p. 387.

[60] Cfr. Atti parlamentari, Camera dei deputati, XII legislatura. Discussioni. Seduta del 21 dicembre 1994. Comunicazioni del Governo, p. 7310. Su un possibile utilizzo "costruttivo" della mozione di sfiducia, v. G. Maranini, *Storia del potere in Italia. 1848-1967* (1967), Corbaccio, Milano, 1995, p. 407 e M. Galizia, *Crisi di gabinetto*, cit., p. 373.

[61] Sulle differenze esistenti tra le coalizioni elettorali "di prima generazione" e le coalizioni elettorali "di seconda generazione", ci si consenta di rinviare a R. Cherchi, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti*, cit., p. 209 ss.

[62] Per una ricostruzione della vicenda v. P. L. Petrillo, *L'ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rass. Parl.*, 2008, p. 428 e V. Lippolis, *La crisi del secondo Governo Prodi*, in *Rass. Parl.*, 2008, p. 375 ss.

[63] Sugli atti di indirizzo politico come "atti degli organi costituzionali in grado di esprimere la distinzione tra le forze politiche", v. P. Ciarlo, *L'indirizzo politico*, in M. Fioravanti e S. Guerreri (a cura di), *La Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 1999, p. 95.

[64] Numero che è indice, di regola, di multipartitismo temperato: cfr. G. Sartori, *Teoria dei partiti e*

caso italiano, Sugarco edizioni, Milano, 1982, pp. 79-80.

[65] Sulla vicenda v. M. Gorlani, *La XII legislatura (1994-1996)*, cit., p. 388.

[66] Tale voto era stato preceduto, il 1 febbraio 2007 al Senato, da altra votazione in cui contro il parere del Governo fu approvato l'ordine del giorno di condivisione della decisione di ampliamento, assunta dal Ministro della difesa Parisi, della base militare di Vicenza: su queste vicende cfr. G. Marino, *La crisi del Governo Prodi tra Seconda e Terza Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it, p. 1 ss.; P. L. Petrillo, *L'ultimo tentativo*, cit., p. 443 e M. Timiani, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare*, cit., pp. 326-327.

[67] Nel caso di specie fu posta una "pseudo questione di fiducia", che si ha quando "l'esecutivo pur senza ricorrere allo strumento fiduciario che sopra si è delineato, conserva la facoltà di rilasciare una dichiarazione politica non produttiva di effetti giuridici né per la Camera (in termini di procedure di votazione) né per lo stesso Governo ... ma rimane vincolato solo politicamente potendo scegliere di ritirarsi o di rimanere al suo posto, accettando sul punto (ancorché contraddittoriamente) la volontà delle Camere": cfr. M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, cit., p. 185. Le dimissioni del Governo, in questo caso, secondo G. U. Rescigno, *Le convenzioni costituzionali*, cit., p. 97, sono ascrivibili alla categoria delle convenzioni costituzionali del "quarto tipo": "più che di una regola si tratta di una regolarità di comportamento o di una regola descrittiva". Vicende analoghe – sfiducie di fatto ma non di diritto – furono le votazioni che condussero alla crisi del Governo Cossiga II nel 1980 e alla crisi del Governo Craxi I nel 1986. In tali occasioni, il Governo aveva posto la fiducia sull'articolo unico della legge di conversione del decreto e aveva ottenuto l'approvazione; nel voto finale, a scrutinio segreto, la legge non era stata approvata, con conseguente apertura della crisi di Governo. Su queste vicende v. G. Guiglia, *Il Governo*, in V. Onida - A. D'Andrea - G. Guiglia, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Utet, Torino, 1990, p. 421 ss.; V. Lippolis, *Maggioranza, opposizione e Governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001.cit., p. 638 e, con specifico riferimento alla crisi del Governo Craxi I, v. S. Labriola, *Crisi di Governo, patti di coalizione, riforme elettorali*, in *Giur cost.*, 1986, p. 1937 ss.

[68] Decisive furono, in particolare, le astensioni di due senatori della sinistra radicale – Turigliatto e Rossi – e di due senatori a vita (Andreotti e Pininfarina).

[69] La risoluzione presentata dalla senatrice Finocchiaro ed altri al Senato fu approvata al Senato con 162 voti favorevoli e 157 contrari, e alla Camera con 342 voti favorevoli e 253 contrari.